

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 23 MAI 1874.

MODIFICATIONS A LA LOI COMMUNALE ⁽¹⁾.

NOMINATION DES ÉCHEVINS.

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE ⁽²⁾, PAR M. PETY DE THOZÉE.

MESSIEURS,

Vous avez entendu les *Développements* que M. Jacobs a donnés à sa proposition. La réforme que notre honorable collègue soumet aux délibérations de la Chambre y est étudiée avec tant de soin, que nous aurons peu de chose à ajouter aux considérations qu'il présente. Ce n'est pas un simple exposé, indiquant sommairement les motifs et la portée de la réforme qu'il veut introduire, mais un traité complet sur une question spéciale de droit public. Aussi notre tâche de rapporteur sera singulièrement abrégée; nous n'aurons, pour ainsi dire, qu'à résumer les délibérations des sections et de la section centrale, en vous rendant compte des raisons qui ont engagé cette dernière à modifier la proposition en quelques points, sans en changer notablement ni l'esprit, ni les conséquences.

Pour mettre sous les yeux de la Chambre tous les éléments d'appréciation du problème qui lui est soumis, il n'est pas besoin de refaire notre histoire municipale. L'organisation des anciennes communes belges a beaucoup varié selon les époques et les lieux. Dès les temps les plus reculés, des cités et des villages élurent librement leurs magistrats; deux bourgmestres, renouvelés chaque année, étaient mis à la tête de l'administration locale, à l'instar des consuls romains. Ailleurs, à Liège, par exemple, le prince n'avait une part d'intervention que pour la nomination d'un bourgmestre; l'autre était désigné

(1) Proposition de loi n° 25 (session de 1872-1873).

(2) La section centrale, présidée par M. TRIBAUT, était composée de MM. PETY DE THOZÉE, DRUBBEL, MEEUS, JACOBS, LÉON VISART et JOTTRAND.

par les électeurs. Le rôle de ces deux magistrats avait quelque analogie avec celui de nos collèges échevinaux.

Les anciennes cours des échevins, présidées par le maieur, avaient un tout autre caractère. C'étaient des corps judiciaires, chargés de diverses attributions administratives; nos députations permanentes, présentent plus ou moins le même caractère, mais avec prédominance de l'élément administratif.

Après avoir joui d'une entière liberté pour leur administration intérieure, les communes belges luttèrent avec des chances diverses, dès la dernière partie du moyen âge, contre les empiétements du souverain. En dépit des efforts et même des décrets formels du pouvoir central, leurs anciennes franchises n'étaient pas toutes absorbées, lorsque le régime municipal français fut introduit en Belgique.

La constitution du 3 fructidor an III divisa la France en départements, en cantons et en communes; elle établit une administration municipale dans chaque canton et dans les communes de plus de cinq mille âmes. Dans les localités moins peuplées, il y avait des agents et des adjoints, qui, réunis par canton, constituaient une municipalité cantonale. Enfin, les communes de plus de dix mille habitants pouvaient être divisées en plusieurs municipalités. Près de chaque administration, un commissaire nommé par le pouvoir exécutif était chargé de défendre les intérêts de la commune. Élues directement par les assemblées primaires, les *municipalités cantonales* étaient cependant sous la dépendance absolue du Gouvernement.

La constitution du 22 frimaire an VIII et la loi du 28 pluviôse de la même année les supprimèrent, pour y substituer l'organisation qui s'est perpétuée jusqu'aujourd'hui, et sur laquelle la nôtre est calquée: dans chaque commune, un conseil municipal et un maire aidé d'adjoints. Le Gouvernement nommait les administrateurs communaux sur des listes de notabilités, c'est-à-dire qu'il faisait son choix parmi les citoyens jugés les plus dignes et désignés par le suffrage universel en nombre égal au dixième des votants. Le conseil s'assemblait le 15 pluviôse de chaque année et siégeait quinze jours au plus; il pouvait être convoqué extraordinairement par ordre du sous-préfet. Les dépenses, la répartition des travaux publics, les besoins de la municipalité, les octrois, les emprunts, les procès, l'exercice des droits communs étaient l'objet de ses délibérations. Le maire n'avait pas d'attributions spéciales; chef de l'administration locale, il gérant, de concert avec les adjoints, tous les intérêts de la municipalité et diverses affaires d'administration générale.

Les changements apportés à ce régime de centralisation subordonnèrent davantage encore la commune au Gouvernement. Les administrateurs municipaux n'étaient que des conseillers du préfet; la constitution du 16 thermidor an X donna au Gouvernement le droit de les choisir entre deux candidats que les assemblées cantonales présentaient pour chaque place vacante. Bientôt, un simple arrêté (14 nivôse an XI) abolit même cette candidature élective; maire, adjoints et conseillers furent nommés et révoqués par les consuls ou par le préfet, à leur gré. Ce régime despotique dura aussi longtemps que l'Empire. Le Gouvernement provisoire, établi dans nos provinces après la retraite des Français, n'y changea rien, si ce n'est qu'il débaptisa la plupart des fonctionnaires; les maires furent appelés *bourgmestres*.

Une organisation d'un caractère plus libéral fut introduite chez nous après les événements de 1815.

La loi fondamentale du royaume des Pays-Bas garantissait aux administrations locales la gestion pleine et entière de leurs intérêts particuliers, telle qu'elle était déterminée par les règlements sur la matière. Les conseils de régence des villes nommaient une partie des membres des conseils provinciaux. Ce n'est pas la seule attribution qui en faisait des auxiliaires de l'administration générale du pays. Ils devaient aussi donner leur avis sur toutes les pièces qui leur étaient adressées par le commissaire de district, et exercer toutes les fonctions qu'une loi ou un arrêté leur attribuait.

Le bourgmestre et les échevins formaient un collège, qui s'assemblait chaque fois qu'il en était besoin et qui était le pouvoir exécutif de la commune. Il veillait à l'exécution des lois et règlements, administrait les finances et les propriétés, surveillait les administrations des établissements de bienfaisance, présentait des candidats pour la place de commissaire de police, etc. Le bourgmestre présidait le conseil et le collège, tenait les registres de l'état civil et n'avait pas d'autre fonction qui lui fût propre.

Les attributions du collège, dans les communes rurales, étaient à peu près les mêmes que dans les villes, si ce n'est que le bourgmestre pouvait agir seul en plusieurs matières.

La loi fondamentale établissait une distinction entre les villes et les communes rurales ou plat-pays. Des règlements distincts devaient organiser les administrations de ces deux ordres. En attendant, chaque ville présentait à la sanction des États provinciaux et du Roi un règlement provisoire, qu'elle-même avait fait, ou des commissaires nommés par le Gouvernement. Les villages ou seigneuries du plat-pays étaient administrés par des règlements particuliers, arrêtés par les États provinciaux et soumis à l'approbation du Roi. Les divers règlements des provinces méridionales reposèrent à peu près sur les mêmes bases.

Le mot *échevin*, dans le sens que nous lui donnons aujourd'hui, apparaît pour la première fois dans les règlements provisoires de l'an 1817, pour la composition des régences des villes. Ces règlements avaient tous à peu près le même caractère; ils accordaient au Roi la nomination du bourgmestre et des échevins, sur présentation d'une liste triple de candidats par le conseil, mais ne lui donnaient le droit ni de les révoquer ni de les suspendre.

Dans le plat-pays, les règlements concédaient au Roi, sans réserve, la nomination du bourgmestre, et chargeaient les états députés de la désignation de deux assesseurs dans chaque commune, sur présentation de candidats par les conseils de régence.

Ces règlements, fait observer l'honorable M. Dumortier ⁽¹⁾, présentaient, d'une part, des garanties d'ordre, et d'une autre, assuraient la liberté communale. Ils furent en vigueur pendant huit années, et jamais le pays ne jouit de plus de tranquillité. « Cependant, ajoute l'honorable rapporteur de la loi

⁽¹⁾ *Rapport sur l'Organisation communale*; Documents de la Chambre, 1853-1854, n^o 139, pp. 14 et 15.

communale, l'intervention de l'autorité se bornait à ce qui est nécessaire pour assurer l'ordre public. Le Roi nommait les bourgmestre et échevins sur une liste triple présentée par le conseil; il n'avait le droit ni de les révoquer, ni de les suspendre; il autorisait les impositions communales, les aliénations, les hypothèques et les emprunts. Là se bornait son action sur la commune, et cette action a suffi pendant tout le temps que ce règlement a été en vigueur.

» L'action des états provinciaux consistait à arrêter les budgets et les comptes, à donner leur avis sur les nouvelles impositions communales, et à veiller à ce que les ordonnances faites par la commune ne soient pas contraires aux lois ni à l'intérêt général.

» Quant au bourgmestre, il était au sein des échevins le *primus inter pares*, il n'avait aucune attribution particulière; c'était le collège de régence qui était chargé de l'administration et de l'exécution de toutes les lois. Aussi ce régime avait-il banni toute espèce de domination despotique, la Belgique n'eut jamais d'administration plus paternelle; le Gouvernement n'eut jamais plus de force, parce que jamais il ne fut plus populaire, et lorsque, en 1823, il établit de nouveaux règlements, ceux de 1817 devinrent l'objet de regrets universels, tellement que, jusqu'à la révolution, le pays ne cessa d'en demander le rétablissement. »

Quelques années plus tard, les règlements définitifs de 1824 et de 1823 introduisirent un tout autre régime. Le Roi nommait le bourgmestre sans présentation. Il était libre de le choisir à son gré dans les communes du plat-pays; pour les villes, c'était seulement dans le cas de nécessité qu'il pouvait le nommer hors du conseil. Les échevins étaient pris dans le sein du conseil et nommés par le Roi dans les villes, par le Gouverneur dans les communes rurales. Le bourgmestre et les échevins étaient nommés pour six ans. Les conseillers étaient élus à vie par un collège électoral composé d'un nombre de membres double des membres du conseil et nommé lui-même par les *habiles à voter*, c'est-à-dire par les citoyens qui réunissaient certaines conditions de résidence, d'âge et de cens.

Le Gouvernement provisoire, « voulant pourvoir à la recomposition des » régences, d'après les principes d'une révolution toute populaire dans son » but, » inaugura un régime de complète liberté; un arrêté du 8 octobre 1830 décréta l'élection directe de tous magistrats communaux.

La Constitution belge abandonna au Législateur ordinaire le soin de régler l'organisation communale, et se contenta de poser les bases de cette administration. Parmi les principes fondamentaux dont elle décréta l'application, il en est deux qui intéressent notre sujet. Aux termes de l'article 108, la loi communale doit consacrer l'application des principes suivants : l'élection directe, sauf les exceptions que la loi peut établir à l'égard des chefs des administrations communales (1); — l'intervention du Roi ou du pouvoir législatif,

(1) Lorsque la Chambre discuta le mode de nomination des échevins, en 1834, une objection constitutionnelle fut soulevée contre le projet du Gouvernement qui attribuait au Roi le droit de désigner les échevins.

« Dans la section centrale, dit le *Rapport* de l'honorable M. Dumortier, pag. 45, on a objecté

pour empêcher que les conseils communaux ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général.

Cinq ans plus tard seulement, les institutions communales furent réglées par une loi. Dans l'intervalle, l'arrêté du Gouvernement provisoire resta en vigueur : bourgmestres et échevins furent, comme les conseillers, choisis librement par le corps électoral.

Un projet de loi communale, qui se préoccupait avant tout de fortifier l'action du pouvoir central et réagissait contre le système de l'élection populaire, autant que le permettaient les limites infranchissables tracées par la Constitution, fut déposé par le Gouvernement le 2 avril 1833, et, une seconde fois, le 29 juillet suivant, à la suite de la dissolution de la Chambre.

Les articles 7 et 8 de ce projet étaient ainsi conçus :

« ART. 7 — Le Roi nomme et révoque les bourgmestres; il les choisit » dans le conseil ou en dehors; dans ce dernier cas, ils n'ont que voix consultative au conseil.

» ART. 8. — Dans les communes de trois mille habitants et au-dessus, le » Roi nomme et révoque les échevins; dans celles d'une population inférieure, ils sont nommés et révoqués par le Gouverneur au nom du Roi.

» Les échevins sont choisis parmi les membres du conseil municipal.

» Il y en a deux dans les communes au-dessous de vingt mille habitants, » trois dans les communes de vingt mille, quatre dans celles de quarante » mille et au delà. »

La section centrale proposa une transaction qui combinait les diverses organisations en vigueur pendant les années de notre réunion à la Hollande. Cet amendement attribuait au Roi la nomination du bourgmestre,

que la Constitution ne permet pas de donner la nomination des échevins au Roi; que l'exception posée par le congrès ne s'étend qu'aux *chefs des administrations communales*. Mais qu'est-ce que l'administration communale? Le conseil? non, sans doute; il délibère, mais n'administre pas. C'est donc le collège qui, en réalité, est celui qui administre dans la commune. Or les chefs des collèges sont les bourgmestres; donc l'exception ne peut s'étendre qu'aux seuls bourgmestres, et l'on ne peut, sans violer la Constitution, accorder au Roi la nomination des échevins. — Ceux qui étaient partisans de la nomination des échevins par le conseil disaient que, d'après la Constitution, les conseils sont seuls chargés de tous les intérêts communaux; que les échevins ne sont autre chose qu'une délégation du conseil, et que cela est incontestable dans le système qui charge le bourgmestre seul de l'exécution des lois générales étrangères à la commune. »

Le débat fut porté à la Chambre, et les deux systèmes trouvèrent leurs défenseurs. La majorité fut d'avis que le pacte fondamental réserve la question et laisse au Législateur le soin de la résoudre librement.

Ce scrupule constitutionnel fut de nouveau formulé dans la discussion de la loi du 30 juin 1842 (séances de la Chambre du 25 mai et du 7 juin 1842).

Nous ne nous arrêtons pas à la thèse d'après laquelle la Constitution consacrerait le principe de l'élection directe pour les conseillers seulement, sous prétexte que les échevins étant des chefs, aussi bien que les bourgmestres, rentreraient dans l'exception faite par le Congrès au principe de l'élection pour les administrateurs communaux. Il suffit de lire l'article 108 de la Constitution pour répondre à cet argument futile.

dans le sein du conseil, et des échevins, sur une liste de candidats présentés par le conseil ⁽¹⁾. Les deux membres de la proposition de la section centrale furent successivement adoptés dans les séances de la Chambre des Représentants du 24 et du 26 juillet 1834.

À son second vote, dans la séance du 13 mars 1835, la Chambre confia la nomination des échevins aux électeurs ⁽²⁾, et autorisa le Gouvernement, lorsque des circonstances extraordinaires l'exigent, à choisir le bourgmestre hors du conseil, parmi les éligibles de la commune, après avoir reçu l'avis motivé de la députation des États.

Le 13 avril 1835, le Sénat amenda cette résolution; il vota la nomination des échevins par le Roi, dans le sein du conseil ⁽³⁾.

La loi, modifiée par le Sénat, fut renvoyée à la Chambre. La section centrale ne fit pas de propositions nouvelles quant à la nomination des bourgmestres, au sujet de laquelle l'accord était établi entre les deux Chambres; mais elle revint, en ce qui concerne les échevins, à sa première proposition, qui conférait la nomination au Roi, sur présentation d'une liste de candidats choisis par le conseil parmi ses membres. Ces dispositions, que la Chambre avait adoptées au premier vote en 1834, furent écartées dans la séance du 9 mai 1835; la Chambre y substitua l'élection des échevins par le conseil.

Cette nouvelle solution ne devait pas encore aboutir. Le Gouvernement déposa le 4 août 1835, à l'ouverture de la session suivante, de nouveaux projets qui sauvegardaient la liberté communale mieux que les précédents. Le Roi nommait et révoquait le bourgmestre, qui n'avait que voix consultative et ne pouvait être membre du conseil; en revanche, il était seul chargé de la police, des mesures de sûreté publique et de l'exécution des lois. Les échevins, comme les conseillers, étaient élus directement par l'assemblée des électeurs de la commune; ils formaient, sous la présidence du bourgmestre, un collège dont la mission était restreinte à la gestion des intérêts communaux. Le même système a été adopté pour l'organisation provinciale, si ce n'est que les députés permanents sont nommés par le conseil, et non par les électeurs directement. On peut dire que notre organisation provinciale a fait au gouverneur et aux députés permanents une place analogue à celle que le bourgmestre et les échevins occupent dans le corps communal, d'après le projet du 4 août 1835, sauf en ce qui concerne la présidence du conseil.

(1) Voici le texte des dispositions que la section centrale substituait aux propositions du Gouvernement :

- « ART. 7. — Le Roi nomme le bourgmestre; il le choisit dans le sein du conseil.
- » ART. 8. — Il y a deux échevins dans les communes de vingt mille habitants et au-dessous ;
- » quatre dans celles dont la population excède ce nombre.
- » La liste de candidats est triple dans les communes qui ont quatre échevins, elle est double
- » dans les autres. »

(2) Cet amendement, adopté par quarante-trois voix contre trente-huit, était ainsi conçu :

« Les échevins sont nommés directement par l'assemblée des électeurs. »

(3) « Le Roi nomme le bourgmestre et les échevins dans le sein du conseil. Néanmoins il peut, lorsque des circonstances extraordinaires l'exigent, et après avoir reçu l'avis motivé de la députation permanente du conseil provincial, nommer le bourgmestre hors du conseil. »

La section centrale de la Chambre vota la solution proposée pour la nomination des échevins, mais elle maintint la disposition précédemment adoptée par la Législature, pour la désignation du bourgmestre.

Au vote définitif, les deux Chambres donnèrent au Roi la nomination du bourgmestre et des échevins, mais sans l'autoriser à les choisir hors du conseil.

Parmi tous les systèmes proposés, la loi du 30 mars 1836 consacra le moins libéral de tous, le projet primitif de 1833, sauf qu'elle y ajouta, sous forme de correctif, l'obligation pour le Gouvernement de choisir toujours le bourgmestre dans le sein du conseil.

Cette dernière disposition prêtait à la critique; sans donner un gage sérieux aux partisans des libertés communales, elle pouvait compromettre le pouvoir central dans des cas exceptionnels. En effet, le Gouvernement assumait la responsabilité de la nomination sans avoir une liberté entière de choisir. C'est, à un moindre degré, le défaut du système des candidatures⁽¹⁾.

Le 24 janvier 1842, le Ministre de l'Intérieur formula un projet de loi qui corrigeait ces inconvénients. Se basant sur ce qu'une expérience de cinq années avait démontré que souvent les bourgmestres se préoccupaient trop de leur réélection, il demanda que le Roi pût, « pour des motifs graves, nommer le bourgmestre hors du conseil communal, la députation permanente

(1) Dans son *Rapport sur l'Organisation communale*, pp. 27 et 28, l'honorable M. Dumortier développe la thèse opposée dans les termes suivants :

« La section a cru que le bourgmestre dans sa nomination doit participer aux deux pouvoirs royal et communal, puisque ses fonctions se rapportent à ces deux pouvoirs; si donc le Roi obtient sa nomination, il faut tout au moins que, comme membre du conseil, le bourgmestre ait obtenu un mandat du peuple pour qu'il puisse gérer les intérêts de la commune. Autoriser le Gouvernement à prendre le bourgmestre en dehors du sein du conseil, c'est en faire exclusivement l'agent du pouvoir exécutif. Et puis quelle sera sa position, lorsqu'il sera étranger à ses collègues; il devra présider leurs séances, mais n'aura pas voix délibérative et ne pourrait l'avoir, car les intérêts exclusivement communaux étant laissés *aux conseils*, il ne peut y voter s'il n'en fait pas partie, position bâtarde qui ne peut servir qu'à déconsidérer le pouvoir, et à l'affaiblir.

« On objecte qu'il peut se présenter une régence qui ne marche pas dans le sens du Gouvernement; et qu'en ce cas, la nomination du bourgmestre en dehors du sein du conseil est nécessaire. C'est là une bien grave erreur. Dans un cas semblable, que devait faire le Gouvernement? Choisir le bourgmestre hors du sein du conseil? Non sans doute; ce serait faire naître des collisions quotidiennes, le trouble et l'anarchie. Ce qu'un Gouvernement habile doit faire en pareil cas, c'est de prendre l'homme le plus sage, le plus modéré du conseil. En investissant cet homme de sa confiance, il l'honore, se l'attache et avec lui une partie du conseil. La plus grande force du Gouvernement n'est pas de s'irriter à la moindre contrariété, mais de s'appuyer sur le peuple et de mettre à la tête des administrations des hommes qui lui sont agréables.

« Le contrôle des actes des autorités communales doit venir non-seulement du Gouvernement, mais encore des citoyens, et ce dernier est bien plus efficace que l'autre. C'est pour ces considérations que la section centrale a voulu que les bourgmestre et échevins participassent à l'élection populaire; si, au bout de leur terme, ils déplaisent au peuple, en cessant de faire partie du conseil communal, ils cesseront d'être éligibles à ces fonctions. »

Nous serions d'accord avec l'auteur de ces lignes, si la nomination du bourgmestre en dehors du sein du conseil devait être la règle ordinaire, comme dans le royaume des Pays-Bas, et si le Gouvernement pouvait user de cette prérogative, selon son bon plaisir, sans que l'avis conforme d'un corps électif, tel que la députation permanente, fût requis.

du conseil provincial entendue. » Cette proposition, légèrement amendée, est devenue la loi du 30 juin 1842. Dans le cours de la discussion, la Chambre repoussa un amendement qui proposait la nomination des échevins par les électeurs, celle du bourgmestre par le conseil. Un autre amendement, ayant pour but de faire nommer les échevins par le Roi, sur une liste double de candidats présentés par le conseil, fut également écarté.

La prérogative accordée à la couronne ne fut pas étendue à la nomination des échevins. Il en a été fait très-rarement usage (*).

Par la loi du 1^{er} mars 1848, l'exercice de ce droit fut entouré d'une garantie solide contre les excès ou les erreurs du pouvoir central : la nomination du bourgmestre hors du conseil fut subordonnée à l'avis conforme de la députation permanente.

Depuis cette époque, les articles de la loi communale que nous étudierons n'ont subi aucune modification ; mais il s'est produit divers incidents parlementaires intéressant notre sujet. Nous n'entendons pas parler des discussions qui se produisent périodiquement à propos de nominations de bourgmestres et d'échevins, mais de projets de loi déposés à la Chambre ou étudiés par le Gouvernement.

Le rapporteur de la loi communale, l'honorable M. Dumortier, fit, le 3 juillet 1851, une proposition trop radicale pour réunir les sympathies de tous les adversaires du régime en vigueur depuis 1836. Cette proposition était ainsi conçue : « Vu l'article 2 de la loi communale, — *Article unique* : les » bourgmestres et échevins sont nommés par les conseils communaux et » dans leur sein. » Dans la séance du 10 décembre 1851, la Chambre décida, par cinquante-quatre voix contre vingt-trois, que cette proposition, dont elle venait d'entendre les développements, ne serait pas prise en considération.

Chargé de former un cabinet en 1864, l'honorable M. Dechamps soumit au Roi un programme dont l'article 1^{er} portait : « Nomination du collège échevinal par le conseil communal. Nomination du bourgmestre par le Roi, parmi les membres du collège échevinal. Faculté accordée au Roi de nommer le bourgmestre en dehors du collège échevinal et dans le conseil : 1^o en cas de refus du membre nommé ; 2^o en tout cas, après avoir pris l'avis motivé de la députation permanente du conseil provincial. Faculté de nommer le bourgmestre en dehors du conseil, de l'avis conforme de la députation permanente. »

Le programme fut modifié pendant le cours des négociations engagées avec la couronne ; l'article que nous venons de citer fut remplacé par la disposition suivante (†) : « Nomination du bourgmestre par le Roi dans le sein du con-

(*) Voir annexe B, § III, la statistique des nominations de bourgmestres faites hors du conseil. La même annexe reproduit quatre autres questions posées au Gouvernement, et les réponses faites à la section centrale.

(†) M. CH. WOESTE, *De la nomination des bourgmestre et échevins*, dans la *Revue générale*, novembre 1870, p. 530. — *Développements de la proposition de M. Jacobs*, p. 6.

seil, la députation permanente entendue. Nomination des échevins par le conseil communal. Maintien de la loi en vigueur, quant aux nominations des bourgmestres en dehors du conseil. »

Le programme fut rejeté, parce qu'il consacrait l'extension du suffrage. Il a fait l'objet d'un débat parlementaire au mois de juin 1864. A cette occasion, les projets de réformes de la loi communale ont été agités en dernier lieu dans cette Chambre.

La même question préoccupa le cabinet du 2 juillet 1870, dès son avènement au pouvoir. M. le Ministre de l'Intérieur rédigea, de concert avec ses collègues, un avant-projet d'après lequel les échevins étaient élus par le conseil parmi ses membres. Le droit de suspendre ou de révoquer les échevins était transféré à la députation permanente. Ce projet, qui reproduisait, dans son ensemble, l'idée du programme de 1864, fut soumis à l'avis des députations permanentes. M. le Ministre de l'Intérieur adressa la dépêche suivante aux Gouverneurs de province, le 28 octobre 1870 :

« Le cabinet est d'avis qu'il y a lieu de donner au conseil communal, par la loi, une part d'intervention dans la formation du collège des bourgmestre et échevins, spécialement chargé de la gestion des intérêts de la commune.

» Le mode qui lui a paru le meilleur consiste à conférer au conseil communal l'élection des échevins.

» Ce principe est formulé dans le projet de loi ci-joint, que j'ai l'honneur de soumettre à votre examen.

» En proposant d'étendre les franchises communales par la nomination directe des échevins, je crois devoir appeler aussi votre attention sur deux autres modes qui ont été indiqués.

» D'après le premier, le conseil communal élirait le collège, et le bourgmestre serait choisi par le Roi parmi ces élus.

» L'autre système ne donnerait au conseil que le droit de présentation des échevins.

» Vous voudrez bien, du reste, me faire connaître d'une manière générale votre opinion sur la législation actuelle et sur les avantages que présenteraient les modifications à y apporter.

» Je désire, Monsieur le Gouverneur, recevoir votre avis et celui de la députation permanente de votre province avant le 1^{er} décembre prochain.

» ARTICLE UNIQUE.

» Le § 2 de l'article 2, l'article 55, le § 2 de l'article 56 et les quatre premiers paragraphes de l'article 57 de la loi communale du 30 mars 1836, modifiée par les lois du 30 juin 1842 et du 13 avril 1848, sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes :

» ART. 2, § 2. — Les échevins sont élus par le conseil communal parmi ses membres.

» Le bourgmestre est nommé par le Roi dans le sein du conseil.

» ART. 55. — Le bourgmestre est nommé et les échevins sont élus pour le terme de six ans. Toutefois, ils perdent cette qualité si, dans l'intervalle, ils cessent de faire partie du conseil.

» L'élection des échevins a lieu dans la première séance de janvier qui suit le renouvellement partiel ou total du conseil.

» En tout autre cas, l'élection doit être faite dans les trois mois de la vacance. Le conseil en fixe la date.

» ART. 56, § 2. — La députation permanente peut suspendre et révoquer les échevins pour inconduite notoire ou négligence grave. Ils seront préalablement entendus. La suspension ne pourra excéder trois mois.

» L'échevin révoqué ne pourra être réélu.

» ART. 57 (quatre premiers paragraphes). — La démission des fonctions de conseiller et d'échevin sera donnée par écrit au conseil communal. La démission des fonctions de bourgmestre est adressée au Roi et notifiée au conseil.

» Le conseiller ou l'échevin qui contesterait le fait de sa démission pourra se pourvoir devant la députation permanente du conseil provincial, qui prononcera au plus tard dans le mois qui suivra le recours.

» Le bourgmestre qui désirera donner sa démission comme conseiller ne pourra l'adresser au conseil qu'après avoir préalablement obtenu du Roi sa démission comme bourgmestre. »

Les députations permanentes d'Anvers, de la Flandre occidentale et de la Flandre orientale donnèrent un avis favorable. Les autres repoussèrent le projet de réforme, contre lequel se prononcèrent aussi les Gouverneurs de province (1).

Telles sont, Messieurs, les diverses solutions que la Belgique a données, depuis trois quarts de siècle, au problème qui vous est soumis. Si nous comparons notre législation en cette matière avec les législations des autres pays de l'Europe (2), nous remarquerons, avec quelque étonnement peut-être, qu'il en est deux à peine où l'organisation de la commune soit moins libérale que chez nous. En France, la loi provisoire du 20 janvier 1874 (3) a conféré au Président de la République dans les chefs-lieux de département, d'arron-

(1) Le dossier de cette enquête administrative a été communiqué à la section centrale. Nous l'avons dépouillé, et nous le publions, annexe B.

(2) L'annexe A des *Développements* de la proposition de loi donne un tableau très-complet des législations étrangères. La section centrale a demandé au Gouvernement s'il possédait d'autres documents sur cette question.

Nous avons reçu la réponse suivante :

« Les documents que le Gouvernement possède, au sujet de l'organisation communale à l'étranger, sont ci-annexés :

» 1° Lois du 20 mars 1865 pour l'unification administrative de l'Italie, comprenant l'organisation communale (pp. 7 et suiv.);

» 2° La loi communale de Bavière pour le Palatinat et la loi communale pour le reste de la Bavière, toutes deux du 29 avril 1869;

» 3° La loi sur l'organisation des corporations municipales en Angleterre, du 9 septembre 1835. »

(3) Discussion à l'Assemblée nationale de France, les 13, 14, 15, 16, 17, 19 et 20 janvier 1874.

dissement et de canton, au préfet dans les autres communes, le droit de nommer à leur gré les maires et les adjoints, parmi les électeurs de l'endroit âgés de vingt-cinq ans. Dans le grand-duché de Luxembourg, le Gouvernement choisit librement le principal magistrat municipal et nomme les autres dans le sein du conseil. Partout ailleurs, dans la loi écrite du moins, il est fait une part moins large qu'en Belgique à l'action du pouvoir central ⁽¹⁾.

Si vous classez, à ces points de vue, les législations étrangères, en ce qui concerne les échevins ou les officiers municipaux qui en exercent les fonctions sous le nom d'adjoints, d'assesseurs, etc., vous trouverez qu'en Wurtemberg et en Pologne, le Gouvernement les choisit parmi les candidats proposés par le conseil; qu'ils sont élus par la commune elle-même dans les Pays-Bas et en Italie; qu'en Portugal, le pouvoir exécutif local est partagé entre le représentant du pouvoir central et le mandataire de la commune que le Gouvernement n'intervient dans le pouvoir exécutif de la commune que par voie d'approbation en Prusse, en Autriche, dans le Palatinat bavarois, et dans les communes les plus importantes, en Hongrie, en Danemark, en Suède, en Norvège, en Roumanie, en Russie, en Turquie. Enfin, le pouvoir exécutif local émane de la commune seule, sans intervention du pouvoir central, dans les Iles Britanniques, en Espagne, en Bavière, sauf le Palatinat, en Grèce, en Suisse et en Serbie.

Ainsi, partout, peut-on dire, les prérogatives municipales sont plus étendues que chez nous. Dans les pays les plus étrangers à la pratique des libertés publiques et du système électif, la commune se gouverne elle-même, et la loi ne réserve au Gouvernement qu'une tutelle très-limitée.

EXAMEN EN SECTIONS.

La 1^{re} section adopte les dispositions destinées à remplacer les articles 2, 55 et 57 de la loi communale.

Un membre avait proposé que rien ne fût changé à la durée du mandat des échevins. Au vote sur la nouvelle rédaction de l'article 56, § 2, et sur l'article 2 de la proposition de loi, tous les membres s'abstiennent; la disposition qui confère au Roi le droit de révoquer les échevins, leur paraît inconciliable avec celle qui attribue au conseil communal le droit d'élire ces fonctionnaires municipaux. La section, à l'unanimité, modifie la disposition transitoire; elle propose que la loi nouvelle ne soit exécutoire qu'au fur et à mesure des vacatures. Enfin, l'ensemble de la proposition est rejeté par parité de voix et deux abstentions.

(¹) *Développements*, pp. 19 à 21.

La 2^e section adopte la proposition par trois voix ; deux membres s'abstiennent.

La 3^e section adopte l'ensemble de la proposition et les articles, par cinq voix contre une et une abstention, après une discussion sur l'opportunité d'un changement de législation, si peu de temps après le renouvellement des collèges échevinaux. Appréciant la portée de la proposition, un membre fait observer que, dans la plupart des cas, les échevins nommés par le Roi représentent l'opinion de la majorité du conseil et qu'ils seront réélus par leurs collègues, si bien qu'on aura provoqué une assez grande agitation, sans obtenir un résultat pratique très-important. Il se demande, en outre, si, dans les rares communes où d'autres échevins seront choisis, il y aura lieu de se féliciter du changement ; car ce n'est pas sans des motifs graves que le Gouvernement ne s'est pas conformé aux vœux de la majorité dans quelques localités. — Un autre membre répond que cette objection lui paraît dénuée de fondement ; les nominations conformes au vœu de l'opinion publique sont les meilleures ; on ne peut admettre facilement que des hommes honorés du suffrage de leurs concitoyens puissent avoir été écartés avec raison par le Gouvernement, comme absolument incapables ou indignes. Ayons confiance dans le bon sens et dans la moralité des électeurs belges. Les garanties que nous y trouvons n'existent pas dans d'autres pays où, sans inconvénients sérieux, tous les administrateurs communaux sont élus, sans qu'aucune part soit faite à l'action du Gouvernement.

La 4^e section adopte la proposition à l'unanimité. Elle charge son rapporteur de soulever, en section centrale, la question de savoir s'il ne conviendrait pas d'abandonner aux conseils communaux le droit d'élire le bourgmestre aussi bien que les échevins, et de confier au bourgmestre la police des spectacles et des lieux de débauche, qui appartient au collège échevinal, d'après la loi communale (art. 96 et 97).

La 5^e section émet l'avis que bourgmestre et échevins doivent également être élus par le conseil ou nommés par le Roi. Il faut prendre garde aux difficultés qui pourraient surgir entre membres d'un collège qui auraient une origine différente, et se préoccuper de conserver aux échevins le prestige qu'ils trouvent dans une nomination faite par le Roi. Cependant la section adopte la proposition à l'unanimité, mais après avoir demandé que la nomination des échevins, attribuée au conseil, soit confirmée par un arrêté royal. Choisis parmi des hommes qui ont obtenu les suffrages de leurs concitoyens, les élus du conseil seront très-rarement indignes de recevoir la consécration royale.

La 6^e section ne se prononce pas sur l'ensemble du projet. Elle demande s'il ne conviendrait pas de donner au corps électoral la nomination du collège échevinal, et de confier à des agents spéciaux les attributions relatives à l'exécution des lois d'intérêt général. Elle engage la section centrale à examiner ces réformes. En même temps, elle résout négativement, par parité de voix, la question suivante : « Y a-t-il lieu de faire nommer dans son sein, » par le conseil communal, tous les membres du collège des bourgmestre » et échevins ? » Les §§ 3 et 4 du nouvel article 2 de la loi communale, réglant le mode d'élection des échevins, sont adoptés par une voix et sept

abstentions. Enfin la section rejette l'article 2 de la proposition par trois voix et cinq abstentions; elle est d'avis qu'il n'y a pas lieu de rien changer aux attributions que la loi communale confère au collège échevinal.

EXAMEN EN SECTION CENTRALE.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Vous avez remarqué, Messieurs, que, dans la longue et laborieuse discussion de la loi communale, les Chambres ont successivement adopté quatre systèmes pour la nomination des échevins : la nomination par le Roi sur présentations, le 26 juillet 1834; — l'élection directe par les électeurs, le 15 mars 1835; — l'élection par le conseil, le 9 mars 1835; — enfin, la nomination par le Roi sans présentations, le 12 février 1836. Cette dernière disposition est encore inscrite dans la loi communale. C'était la seule qui abandonnât à la prérogative royale la nomination des échevins aussi bien que du bourgmestre, sans autre restriction que l'obligation de choisir ces magistrats communaux dans le sein du conseil. Tous les autres projets et amendements, qu'avaient votés les Chambres, faisaient une part à l'intervention du corps électoral ou du conseil lui-même dans la nomination du collège échevinal. Cette préoccupation de ne pas accorder une prépondérance entière au pouvoir central parait même être un des motifs des hésitations qui ont marqué cette discussion. Comme le font observer les *Développements*, jamais les Chambres ne renforçaient l'action gouvernementale en ce qui concerne les bourgmestres, sans rétablir l'équilibre au profit de la commune, par une concession en ce qui touche les échevins, et réciproquement. Elles refusèrent constamment d'accorder au Gouvernement simultanément la nomination des échevins par le Roi et la faculté de choisir le bourgmestre hors du conseil. Elles se préoccupèrent toujours d'équilibrer les prérogatives du Gouvernement et celles de la commune, de façon à ne pas accorder au Roi la nomination des échevins sans présentations, en même temps que le droit de choisir le bourgmestre hors du conseil.

C'est la résolution votée par la Chambre le 9 mars 1835, que propose l'honorable M. Jacobs, pour résoudre une question déjà tant controversée. Il croit que le moment est venu de modifier en ce point la loi du 30 mars 1836.

La section centrale discute d'abord le principe même de la proposition, qu'un membre formule en ces termes : Y a-t-il lieu de donner au conseil communal une part d'intervention dans la formation du collège des bourgmestre et échevins ?

Elle résout affirmativement cette question, à l'unanimité, après avoir examiné les principales objections qui sont faites à la réforme proposée.

On reproche d'abord à cette réforme d'affaiblir l'autorité royale, dont les prérogatives sont peu nombreuses, et de désarmer le pouvoir central. A une époque où le principe d'autorité est battu en brèche de toutes parts, ne faudrait-il pas se préoccuper au contraire de fortifier l'action du Gouvernement? Sous prétexte de décentralisation, prenez garde de ne pas compromettre l'ordre public, surtout dans un pays de liberté comme le nôtre!

Cet avertissement nous toucherait, si le principe d'autorité était en cause, si la réforme que nous étudions pouvait amoindrir le pouvoir central. Mais lorsqu'on se rend un compte exact de la façon dont se font les nominations d'échevins, on reconnaît bientôt que la liberté laissée au Gouvernement est le plus souvent illusoire ou dangereuse.

On ne peut nier, en effet, que, la plupart du temps, le Gouvernement fait des choix aveugles dans les petites communes, des choix forcés dans les grandes ou dans les localités que la passion politique divise ⁽¹⁾. Il ne gagne rien aux premiers; les autres compromettent sa dignité. Le pouvoir central ne perdrait rien en force ni en prestige, s'il abandonnait ces choix aux conseils communaux eux-mêmes, qui connaissent les candidats et sont le mieux placés pour apprécier les besoins locaux. Un assez grand nombre de nominations leur sont confiées déjà, et l'exercice de ce droit ne provoque que très-exceptionnellement des griefs sérieux, des plaintes fondées ou des conflits.

Débarrassé d'un fardeau inutile et encombrant, le Gouvernement désignera le chef de la commune avec une indépendance plus entière. Il pourra se renseigner plus exactement, exercer un contrôle plus intelligent sur les présentations qui lui sont faites, choisir avec plus de soin et de discernement.

En composant les collèges d'éléments issus de pouvoirs différents, vous y introduirez, nous dit-on aussi, une cause de méfiance et de conflit. Seul représentant du Gouvernement dans le sein d'un collège de trois membres au moins, le bourgmestre devra subir la loi que lui dicteront les échevins coalisés. Ses adjoints seront les véritables chefs de la commune. Lorsque le désaccord se produira, la majorité du conseil soutiendra ses délégués, le

(1) On a vu des conseils communaux choisir leurs échevins et même leur bourgmestre; ils imposaient au Gouvernement la liste de leurs candidats et ne cachaient pas la prétention qu'ils avaient de les désigner eux-mêmes. On pourrait citer un grand nombre de faits de ce genre. Nous rappellerons un des plus récents :

« Le conseil communal de Schaerbeek s'est réuni le 29 juillet. Un public nombreux assistait à la séance. A l'ouverture de la séance, M. Kennis a porté à la connaissance du conseil l'arrêté royal du 22 juillet, qui l'appelle aux fonctions de bourgmestre.

» Une longue discussion s'est engagée au sujet des incidents qui ont précédé la nomination de M. Kennis. Elle s'est terminée par le dépôt d'une proposition ainsi conçue :

« Le conseil exprime le regret que M. Kennis n'ait pas consulté tous ses collègues avant d'accepter le mandat de bourgmestre. »

» Cette proposition a été rejetée par sept voix contre six et une abstention.

» Ont voté pour : MM. Bergé, Brand, Malfeson, Mignot, Cuelens et Feigneaux.

» Ont voté contre : MM. Wilmart, Petitjean, Kennis, Meert, Hansotte, Lekime et Dernis.

» M. Laude s'est abstenu, tandis que M. Kennis votait dans sa propre cause. »

(L'Indépendance belge, 2 août 1875.)

premier magistrat de la commune devra plier ou se retirer. Enfin, la nomination du bourgmestre cessera d'être réellement libre; car elle dépendra du choix des échevins, et la prérogative royale sera subordonnée à celle du conseil.

On oublie que le bourgmestre est, aux mêmes titres, à la merci de la majorité du conseil. L'antagonisme que l'on redoute entre les membres d'un collège dont l'origine ne sera plus la même, peut aujourd'hui se produire entre le conseil lui-même, issu de l'élection, et le collège nommé par le Roi. Lorsque le Gouvernement choisit le bourgmestre dans la minorité du conseil, les inconvénients signalés sont également à craindre; l'indépendance et la dignité du premier magistrat de la commune, si elles doivent être compromises, ne seront pas sauvées, parce que la majorité du collège sera engagée dans une lutte avec le conseil. Quant à la prérogative royale, elle n'est en cause, ni dans l'une ni dans l'autre position; elle ne sera pas amoindrie, parce que pour éviter ou pour dénouer une situation tendue, le Gouvernement ne croira pas pouvoir porter son choix sur un membre de la minorité du conseil communal.

On fait remarquer que le collège ne sera plus homogène, quand le bourgmestre sera nommé parmi les membres de la minorité du conseil; car les échevins seront presque toujours choisis dans la majorité de ce corps. Quelques-uns y voient un mal et reprochent à la proposition de loi de créer cette autre cause d'antagonisme parmi les membres du pouvoir exécutif de la commune. Ils perdent sans doute de vue qu'aujourd'hui déjà un grand nombre de collèges échevinaux ne sont pas homogènes. Le cas se présente chaque fois que le Gouvernement y donne une place à la minorité du conseil. Sans doute, il n'y aura pas toujours accord parfait entre le représentant du Gouvernement et les élus du conseil; mais les conflits ne seront pas plus à craindre qu'entre les membres d'une députation permanente dont les élus du conseil provincial ne sont pas en communauté d'opinions avec le président, nommé par le Roi. La majorité tranche les questions débattues et la situation reste régulière.

Quand les échevins seront les délégués du conseil, les conflits seront vidés sur leur véritable terrain, tandis qu'aujourd'hui ils peuvent se perpétuer s'il se produit une divergence d'opinions entre le conseil et le collège. La majorité qui a délibéré ne sera plus exposée à se trouver en désaccord avec la majorité des fonctionnaires chargés de l'exécution. On aurait donc tort de soutenir que la réforme proposée créera de nouvelles difficultés. Il serait plus vrai de dire qu'elle rendra plus homogène l'action du collège et du conseil.

Tandis que les députés permanents de plusieurs provinces veulent des administrations homogènes, d'autres administrateurs consultés reprochent à la réforme de sacrifier la minorité, puisque le Gouvernement, comme le conseil, fera presque toujours son choix dans la majorité. Les divergences d'opinions, qui se produisent entre les opposants, prouvent combien ces objections ont peu de poids.

D'autres adversaires de la réforme prévoient le cas où l'échevin, sans mandat du Gouvernement, remplira les fonctions de bourgmestre; il ne faut

pas, disent-ils, que le pouvoir central reste jamais sans organe, même au cas d'absence, d'empêchement ou de délégation du bourgmestre.

Sous ce rapport, l'expérience du régime nouveau que l'on propose a été faite déjà, chaque fois que, dans l'organisation actuelle, un conseiller a été appelé à remplir les fonctions d'échevin en vertu de l'article 107 de la loi communale. Ces cas exceptionnels se sont présentés dans de grandes villes, comme dans de petites communes, et ont duré parfois assez longtemps, sans compromettre la bonne administration ni semer l'anarchie dans le collège échevinal.

On signale une autre difficulté; les échevins gèrent un grand nombre d'objets d'intérêt général, qui ne doivent pas être confiés à un mandataire électif.

On peut soutenir, en effet, qu'il est contraire à l'esprit de l'article 29 de la Constitution, de déléguer le pouvoir exécutif à un fonctionnaire qui ne serait pas nommé par le Roi, et qu'en conséquence, les attributions du bourgmestre, comme agent d'exécution, ne devraient pas être étendues aux autres membres du collège, qui ne relèveraient plus de l'autorité centrale.

Nous aurons occasion de réfuter cette objection, lorsque nous examinerons en détail les attributions des collèges échevinaux, leur nature et leur importance réelle. On verra que les diverses fonctions se rapportant à des matières d'intérêt général ont pour la plupart peu d'importance, et que, si les échevins ne tenaient plus leur mandat du Roi directement, il serait au fond assez indifférent qu'on les leur retirât ou non. Toutes peuvent être confiées au bourgmestre seul, que la loi du 30 juin 1842 charge déjà de l'exécution des lois et règlements de police communale. Les garanties de régularité et d'obéissance, que le Gouvernement doit avoir en pareille matière, ne seraient pas amoindries par une disposition dans ce sens. On ferait d'ailleurs une réserve, pour prévoir le cas où l'exécution des lois, arrêtés et ordonnances serait spécialement confiée au collège échevinal ou au conseil communal, comme par le passé.

Sauf cette dérogation, les attributions du collège échevinal se borneraient, dans ce système, à exécuter les décisions du conseil et à gérer l'administration journalière des affaires locales. Lorsqu'ils accomplissent cette double mission, les échevins sont les mandataires des élus de la commune; à ce titre, une part d'intervention dans la formation du collège revient au conseil.

Les intérêts particuliers de la commune sont librement gérés par elle, pourvu qu'ils ne blessent pas l'intérêt général, et que la loi soit respectée. Cette restriction essentielle justifie la présence, dans le collège, d'un mandataire du pouvoir central.

Mais dans la commune, qui fait partie de la province et de l'État, il doit être pourvu à l'exécution des lois et arrêtés, ainsi qu'à la gestion de divers intérêts généraux. Cette mission incombe à l'autorité qui relie la commune à l'État, au représentant du pouvoir central. Tout en étant chargé de l'administration communale, ce magistrat est donc obligé de veiller aux intérêts de l'administration générale et ne peut un seul instant les perdre de vue. C'est parce que le bourgmestre a ce double caractère que le Gouvernement le choisit parmi les élus de la commune.

Ces considérations pratiques ne sont pas les seules qui aient déterminé l'opinion émise unanimement par la section centrale. Elle s'est inspirée aussi d'idées d'un ordre plus élevé, qui seront développées dans le cours de cette étude.

Si l'on peut craindre qu'un corps électif au second degré n'offre pas des garanties suffisantes de capacité et que son action bien définie compromette l'ordre public, il faut refaire notre édifice constitutionnel, qui repose sur le principe de l'élection à tous les degrés.

« Qu'on déroge au principe pour le pouvoir judiciaire, il le faut pour garantir à tous l'impartialité qui s'accommoderait mal des passions que l'élection met en jeu; qu'on y déroge pour les fonctionnaires qui ne sont que les agents du pouvoir exécutif, c'est nécessaire pour maintenir la discipline qui doit exister à certain degré dans toute grande administration; qu'on admette encore une exception pour le bourgmestre, principal agent du Gouvernement dans la commune, exclusivement chargé de la police, c'est faire largement la part de la nécessité qui, seule, peut légitimer une exception au principe électif (1). »

La section centrale s'est prononcée à l'unanimité pour réserver au Roi la nomination du bourgmestre, conformément à la législation existante. Quelques membres ont été inspirés par le désir de conserver à la proposition de loi ce caractère de modération et de transaction, qui peut seul faciliter le succès d'une réforme et en assurer la durée. D'autres ont été guidés par la conviction que les législateurs belges de 1836 ont concilié toutes les garanties en conférant au Roi le droit de choisir, parmi les conseillers, le premier magistrat municipal. l'agent du Gouvernement dans la commune.

DISCUSSION DES ARTICLES.

La réforme proposée par l'honorable M. Jacobs est tout entière dans la ligne suivante qu'il ajoute à l'article 2 de la loi du 30 mars 1836 : « Les échevins sont élus par le conseil communal parmi ses membres. » Les autres modifications, que la proposition introduit dans la loi communale, sont la conséquence de ce principe. Elles déterminent le mode d'élection suivant les règles ordinaires, limitent à trois ans la durée du mandat des échevins, et stipulent que, en cas de révocation, il ne pourra être réélu. Enfin l'exécution des lois, arrêtés et ordonnances de l'administration générale ou provinciale est confiée au bourgmestre, à moins que le contraire ne soit formellement dit dans la loi.

La section centrale a modifié plusieurs de ces dispositions.

(1) *Développements*, p. 7.

Elle s'est demandé si le Gouvernement pouvait régulièrement être investi du droit de suspendre et de révoquer un fonctionnaire communal, qui tient son mandat non plus du Roi, mais de l'élection. Elle a craint que ce ne fût une confusion de pouvoirs. Comprendrait-on que le Roi pût frapper les conseillers communaux et provinciaux, les députés permanents, les représentants et les sénateurs « pour inconduite notoire ou négligence grave? »

On ne peut soutenir qu'en vertu de la mission générale de surveillance qui lui est dévolue, il appartienne à l'autorité supérieure de casser des fonctionnaires électifs, même lorsque l'intérêt public est engagé. Ce droit ne peut, en aucun cas, être exercé par un pouvoir qui n'a pas conféré le mandat ⁽¹⁾. Si les lois sont violées, les tribunaux frapperont le fonctionnaire coupable. On pourrait admettre que la suspension ou la révocation fût prononcée de plein droit contre un fonctionnaire électif, flétri par la justice pour un acte posé dans la vie privée ou dans l'exercice de ses fonctions. Même en pareille circonstance, le pouvoir central ne serait pas obligé de sévir contre ses agents, tandis qu'il pourrait suspendre ou révoquer l'élu de ses concitoyens, pour des actes que le Code pénal ne prévoit pas!

Cependant il pourrait y avoir des inconvénients à enlever à l'autorité centrale toute action sur les échevins, à cause de la mission spéciale qui leur est confiée dans l'administration de la commune. Chargés de tenir l'état civil des citoyens, de faire exécuter les travaux publics, de surveiller les établissements communaux, ils peuvent commettre, dans l'accomplissement de leurs fonctions, des négligences et des abus très-préjudiciables à l'intérêt public ou privé ⁽²⁾.

Pour résoudre la difficulté, un membre propose un amendement formulé dans les termes suivants :

« Article 2 de la loi communale : 1° supprimer la finale du § 3 de la rédaction proposée par M. Jacobs : *Le rang des échevins est déterminé par l'ordre des scrutins.*

(1) Rappelons, comme point de comparaison, l'article 85 de la loi communale : « Le conseil révoque ou suspend les employés salariés par la commune et dont la nomination lui est attribuée. »

(2) Les deux opinions ont été agitées dans la discussion de la loi du 30 mars 1836 :

« Dans la section centrale, le droit de révocation ou de suspension a été vivement combattu; on a objecté que ce droit n'existait pas dans les premiers ni dans les seconds règlements des villes, et qu'à la suite d'une révolution toute libérale, on ne doit pas admettre, contre les autorités communales, des moyens coercitifs que le roi Guillaume lui-même n'avait pas cru devoir se donner; que les fonctionnaires municipaux ne sont pas des employés, mais des magistrats, et que ce serait leur faire perdre cette qualité que de les exposer à être ainsi révoqués ou suspendus, suivant les caprices du ministère; que le droit de révocation des échevins est analogue à celui de dissolution des députations provinciales qui a été écarté : qu'enfin, dans des fonctions à termes, de telles mesures étaient inutiles.

» La majorité de la section centrale a néanmoins pensé que le droit de révocation et de suspension des magistrats municipaux devait être accordé au Gouvernement, mais elle l'a modifié en ce sens, qu'elle n'accorde le droit de suspension qu'à la députation provinciale. » — M. Dumortier, *Rapport sur l'Organisation communale*, p. 47.

» 2^o Ajouter un § 5 ainsi conçu :

« L'élection des échevins doit être confirmée par le Roi. Néanmoins le Roi peut, de l'avis conforme de la Députation permanente du conseil provincial, confier ces fonctions à d'autres membres du conseil. »

Il a paru à la section centrale que cet amendement conciliait, dans une juste mesure, les droits de l'autorité et les prérogatives du pouvoir communal. Il a été adopté par trois voix contre deux et deux abstentions.

Pour saisir la portée de cette disposition, il faut la confronter avec l'article 107 de la loi communale.

Le Roi pourra toujours ne pas confirmer la nomination des élus du conseil, ce qui mettra les fonctions échevinales entre les mains des plus anciens conseillers.

De plus, le Roi pourra, au cas d'avis conforme de la députation permanente, investir des fonctions échevinales d'autres conseillers que les élus ou les plus anciens.

Aujourd'hui, le Roi, choisissant librement le bourgmestre dans le conseil, ne peut, dans plus de la moitié des communes, choisir les échevins que parmi six personnes ⁽¹⁾.

D'après l'amendement, il le pourra le plus souvent parmi quatre conseillers; car c'est exceptionnellement que les élus du conseil seront en même temps les plus anciens conseillers.

Parfois il le pourra encore parmi les six conseillers; c'est quand la députation permanente sera d'avis également d'écarter les élus du conseil.

Cet amendement est une transaction entre le régime actuel et le système qui abandonne complètement aux conseillers communaux le choix des échevins. Il répond à la plupart des objections que l'on présente dans l'un ou dans l'autre sens.

Deux systèmes se présentent pour appliquer la réforme. On peut confier la nomination des échevins soit au conseil communal, soit aux électeurs.

La section centrale est d'accord avec l'honorable auteur de la proposition, pour attribuer cette nomination au conseil, à l'exemple de la plupart des pays qui l'ont enlevée au pouvoir central. La loi provinciale n'a pas non plus abandonné l'élection des députés permanents aux électeurs, mais au conseil provincial.

Cette organisation a le mérite de ne pas trop multiplier les corvées électorales pour les citoyens. Elle offre surtout l'avantage d'être le meilleur moyen d'éviter les conflits entre le pouvoir exécutif et le pouvoir délibérant de la commune, comme nous l'avons expliqué déjà ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Le nombre des conseillers communaux est de sept dans 1,297 communes, de neuf dans 945, de onze dans 259, plus élevé dans 57. — *Annuaire statistique de la Belgique*, 1870, pp. 66 et 67.

⁽²⁾ *Développements*, p. 19.

D'après la proposition de loi, le rang des échevins était déterminé par l'ordre des scrutins. Cette disposition pouvait présenter des inconvénients, lorsque l'échevin le premier dans l'ordre des nominations était appelé à remplir les fonctions de bourgmestre, aux termes de l'article 57 de la loi communale. Chaque fois que le bourgmestre serait absent ou empêché, un élu du conseil le remplacerait à défaut de délégation. Un fait analogue se présente, il est vrai, aujourd'hui, mais seulement en cas d'absence de tous les membres du collège échevinal.

L'amendement proposé répond à cette objection. Le Roi, en confirmant la nomination des échevins, déterminera le rang qu'ils occuperont. L'action du pouvoir central s'exercera toujours pour le choix du premier magistrat de la commune, même en cas d'absence ou d'empêchement du bourgmestre.

Il ne paraît pas nécessaire de modifier les termes de l'article 107 de la loi communale, ni de substituer le mot *confirmation* au mot *nomination*, pour le mettre en rapport avec la disposition nouvelle, qui règle l'élection des échevins, en faisant intervenir un arrêté royal de confirmation.

La proposition réduit à trois ans la durée du mandat des échevins, « pour que, après chaque renouvellement par moitié, disent les *Développements*, la composition du collège puisse être remise en harmonie avec celle du conseil. »

La section centrale, à l'unanimité, s'est ralliée à un amendement qui conserve la même durée aux mandats des conseillers et de tous membres du collège échevinal. Des élections trop fréquentes entretiennent une agitation souvent fâcheuse. Les mandataires, sans cesse préoccupés d'assurer leur réélection, ne conservent pas une liberté d'action suffisante. Sans doute, ils ne doivent jamais perdre de vue les vœux et les aspirations des populations; mais en même temps il ne faut pas que leur initiative soit sans cesse vinculée et que, par des scrutins trop rapprochés, on arrive à consulter les électeurs au lendemain de chaque acte important que pose un corps délibérant.

La loi du 13 avril 1848 a sagement protégé la liberté de l'élu et assuré le contrôle nécessaire du corps électoral, en décrétant que les conseils communaux et les membres des collèges échevinaux seraient nommés pour le terme de six ans et qu'ils seraient renouvelés par moitié.

Sans doute, par cette dernière stipulation de la loi, il arrive que la composition des collèges échevinaux n'est plus en harmonie avec celle du conseil modifiée par une élection partielle. Mais en demandant aux électeurs de se prononcer deux fois pour rendre un verdict qui renverse complètement ses décisions antérieures, on donne aux minorités une garantie précieuse, que nous avons inscrite dans toutes les lois qui organisent les corps constitués.

Dans la question spéciale qui nous occupe, on objectera vainement que l'échevin, dont les opinions ont été condamnées par un arrêt du corps électoral, ne conserve pas le prestige nécessaire pour exercer ses fonctions. Les conseillers qu'une élection partielle rejette dans les rangs de la minorité sont dans la même situation. Pour eux, comme pour les échevins de la série non sortante, l'arrêt du corps électoral est ajourné à trois ans, et, dans l'intervalle, leur position n'a rien d'irrégulier.

Une disposition ajoutée à l'article 55 stipule que l'élection des échevins aura lieu dans la séance d'installation qui suit le renouvellement total ou partiel du conseil. Un délai de plus de deux mois est ainsi laissé au Gouvernement pour nommer le bourgmestre, avant que le conseil choisisse les échevins.

Pour remplacer un échevin qui n'a pas achevé son mandat, l'élection doit se faire dans les trois mois de la vacance. Lorsqu'il s'agit d'un siège de conseiller, la loi laisse le conseil communal juge de l'opportunité et de l'époque de la convocation des électeurs, en accordant d'ailleurs au Gouvernement le droit d'agir à son défaut ⁽¹⁾. Par négligence ou par calcul, des conseils communaux, contrairement à l'intention du législateur, ont tardé trop longtemps à convoquer l'assemblée des électeurs, et la latitude qui leur est laissée en cette matière a donné lieu à des abus. Il est utile de les prévenir, surtout pour un collège peu nombreux, tel que celui des bourgmestre et échevins.

Aux prescriptions formelles que l'on propose, dans le but d'empêcher que ces collèges ne restent longtemps incomplets, il fallait une sanction. Nous avons cru la trouver dans l'autorisation donnée au Gouvernement de procéder aux nominations, de l'avis conforme de la députation permanente, lorsque l'élection par le conseil n'a pas eu lieu dans les trois mois de l'installation ou de la vacance.

Il paraît utile de conserver aux gouverneurs de province le droit de suspendre et de révoquer les échevins, en entourant cette mesure des garanties que donne l'article 56 de la loi communale.

Une objection grave, à notre sens, se présentait lorsqu'il s'agissait de fonctionnaires purement électifs; elle tombe, si la nomination des échevins par le conseil est soumise à la ratification royale, comme nous le proposons.

Pour empêcher les conflits entre le pouvoir central et les autorités municipales, il suffit de stipuler, ainsi que le fait la proposition, que l'échevin révoqué ne pourra être réélu.

L'article 57 de la loi communale règle les conditions dans lesquelles est donnée et acceptée la démission des membres du corps communal. Quelques légères modifications rendent applicables aux échevins ce qui est stipulé pour les conseillers. La section centrale n'a pas cru l'intervention du Gouvernement nécessaire en pareille matière, bien que l'échevin élu du conseil ait reçu la confirmation royale.

Les échevins, comme le bourgmestre, ne sont pas seulement des magistrats communaux; délégués pour un grand nombre d'objets qui intéressent l'ordre public et l'exercice du pouvoir exécutif, ils ont des attributions d'intérêt général. Peut-on, sans compromettre la bonne administration du pays, enlever au Roi le droit de nommer des fonctionnaires chargés d'une telle

(1) Article 20 de la loi communale.

mission? Les agents du pouvoir exécutif local doivent émaner du pouvoir central; désignés par l'élection, ils ne seraient plus que les mandataires de la commune.

Lorsqu'on présente cette distinction comme un argument décisif, on perd de vue que les intérêts locaux ne sont pas les seuls qui puissent être remis entre les mains d'autorités élues, et que notre législation appelle un grand nombre de fonctionnaires à exercer des attributions d'intérêt général, bien qu'ils ne soient pas nommés par le Roi. Citons seulement les juges consulaires, les officiers de la garde civique, les présidents des cours d'appel et de cassation et surtout les députés permanents, dont la position dans l'administration de la province peut, sous plusieurs rapports, être comparée à la mission que les échevins remplissent dans l'administration de la commune. Tous ces fonctionnaires tiennent leur mandat ou leur pouvoir de l'élection. On pourrait multiplier les exemples. Les conseillers communaux eux-mêmes sont appelés à exercer des droits dont le pouvoir exécutif aurait l'apanage exclusif, si le principe de droit public que l'on invoque était une règle absolue. Ils nomment les répartiteurs ou répartissent eux-mêmes, conformément aux lois, le contingent des contributions directes assigné à la commune; ils concourent à la nomination des commissaires de police, etc. (1).

Pour apprécier la valeur de cette objection, il faut examiner avec soin les diverses attributions du collège des bourgmestre et échevins. Elles lui sont conférées tant par la loi communale que par un assez grand nombre de lois spéciales et d'arrêtés.

Les *Développements* de la proposition en donnent la longue énumération qu'il peut être utile de reproduire en la complétant (2).

Les attributions principales des échevins sont fixées par la loi communale. Nous citons les articles qui les prévoient :

« ART. 62. — Le conseil s'assemble toutes les fois que l'exigent les affaires comprises dans ses attributions.

» Il est convoqué par le collège des bourgmestre et échevins.

» ART. 70. — Tous les ans, avant que le conseil s'occupe du budget, le collège des bourgmestre et échevins fera, dans une séance à laquelle le public sera admis, un rapport sur l'administration et la situation des affaires de la commune.

» Copie de ce rapport sera adressé à la députation permanente du conseil provincial. »

(1) Loi communale, articles 80 et 123.

(2) La section centrale a demandé à M. le Ministre de l'Intérieur « si les collèges échevinaux n'ont pas des attributions d'intérêt général, de quelque importance, autres que celles qui sont énumérées dans les développements de la proposition de loi. »

La section a reçu la réponse suivante :

« MM. les Gouverneurs des provinces d'Anvers, du Brabant, de la Flandre orientale, du Hainaut, du Limbourg et du Luxembourg ont répondu négativement.

» MM. les Gouverneurs des provinces de Namur, de Liège et de la Flandre occidentale font les observations suivantes.... »

Nous avons profité de ces observations pour combler quelques lacunes dans le tableau, dressé par l'honorable M. Jacobs, des attributions dont sont chargés les collèges échevinaux.

« ART. 90. — Le collège des bourgmestre et échevins est chargé :

- » 1° De l'exécution des lois, arrêtés et ordonnances de l'administration générale ou provinciale;
- » 2° De la publication et de l'exécution des résolutions du conseil communal;
- » 3° De l'administration des établissements communaux;
- » 4° [La loi du 30 juin 1842 a remplacé la disposition qui formait ce § : — *De l'exécution des lois et règlements de police*, — par la disposition finale du même article : « Le bourgmestre, etc. ;]
- » 5° De la gestion des revenus, de l'ordonnancement des dépenses de la commune et de la surveillance de la comptabilité (Voir art. 143 à 147 inclus);
- » 6° De la direction des travaux communaux;
- » 7° Des alignements de la grande et de la petite voirie, en se conformant, lorsqu'il en existe, aux plans généraux adoptés par l'autorité supérieure, et son recours à cette autorité et aux tribunaux, s'il y a lieu, par les personnes que se croiraient lésées par les décisions de l'autorité communale.
- » Néanmoins, en ce qui concerne la grande voirie, les alignements donnés par le collège sont soumis à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial;
- » 8° De l'approbation des plans de bâtisses à exécuter par les particuliers, tant pour la petite que pour la grande voirie, dans les parties agglomérées des communes de 2,000 habitants et au-dessus, sauf recours à la députation permanente du conseil provincial, et, s'il y a lieu, au Gouvernement, sans préjudice du recours aux tribunaux, s'il s'agit de questions de propriété.
- » Le collège sera tenu de se prononcer dans la quinzaine à partir du jour du dépôt des plans;
- » 9° Des actions judiciaires de la commune, soit en demandant, soit en défendant;
- » 10° De l'administration des propriétés de la commune, ainsi que de la conservation de ses droits;
- » 11° De la surveillance des employés salariés par la commune, et agents de la police locale;
- » 12° De faire entretenir les chemins vicinaux et les cours d'eau, conformément aux lois et aux règlements de l'autorité provinciale.
- » Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police; néanmoins il peut, sous sa responsabilité, déléguer cette attribution, en tout ou en partie, à l'un des échevins. (Loi du 30 juin 1842.)

» ART. 91. — Le collège des bourgmestre et échevins a la surveillance des hospices, bureaux de bienfaisance et monts-de-piété.

» A cet effet, il visite lesdits établissements chaque fois qu'il le juge convenable, veille à ce qu'ils ne s'écartent pas de la volonté des donateurs et testateurs, et fait rapport au conseil des améliorations à y introduire et des abus qu'il y a découverts.

» Le bourgmestre assiste, lorsqu'il le juge convenable, aux réunions des administrations des hospices et des bureaux de bienfaisance, et prend part à leurs délibérations. Dans ce cas, il préside l'assemblée et il y a voix délibérative.

» ART. 92. — Les bourgmestre et échevins veillent à ce que dans chaque commune il soit établi un bureau de bienfaisance.

» Dans toutes les communes dont la population agglomérée excède 2,000 habitants, ils veillent à ce qu'il soit établi, par les soins des bureaux de bienfaisance, des comités de charité pour distribuer à domicile les secours aux indigents.

» Dans les villes manufacturières, les bourgmestre et échevins veillent à ce qu'il soit établi une caisse d'épargne. Chaque année, dans la séance prescrite à l'article 70, le collège des bourgmestre et échevins rend compte de la situation de cette caisse.

» ART. 93. — Le collège des bourgmestre et échevins est chargé de la tenue des registres de l'état civil.

» Le bourgmestre, ou un échevin désigné à cet effet par le collège, remplit les fonctions d'officier de l'état civil et est particulièrement chargé de faire observer exactement tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres.

» Il peut avoir, à cet effet, sous ses ordres, et suivant les besoins du service, un ou plusieurs employés salariés par la commune, qu'il nomme et congédie sans en référer au conseil, qui doit toujours déterminer le nombre et le salaire desdits employés. En cas d'empêchement de l'officier délégué, il sera remplacé momentanément par le bourgmestre, échevin ou conseiller, dans l'ordre des nominations respectives.

» ART. 95. — Le collège des bourgmestre et échevins est chargé du soin d'obvier et de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés et les furieux laissés en liberté.

» S'il y a nécessité de déposer la personne de l'insensé ou du furieux dans un hospice, maison de santé ou de sécurité, il y sera pourvu par le collège, à la charge d'en donner avis dans les trois jours au juge de paix ou au procureur du roi.

» ART. 96. — Au collège des bourgmestre et échevins appartient la surveillance des personnes et des lieux notoirement livrés à la débauche.

» Il prend à cet effet les mesures propres à assurer la sûreté, la moralité et la tranquillité publiques.

» Le conseil fait à ce sujet tels règlements qu'il juge nécessaires et utiles.

» ART. 97. — La police des spectacles appartient au collège des bourgmestre et échevins; il peut, dans des circonstances extraordinaires, interdire toute représentation, pour assurer le maintien de la tranquillité publique.

» Ce collège exécute les règlements faits par le conseil communal, pour tout ce qui concerne les spectacles. Le conseil veille à ce qu'il ne soit donné aucune représentation contraire à l'ordre public.

» ART. 98. Les bourgmestre et échevins, ou l'un d'eux, vérifient au moins une fois par trimestre l'état de la caisse communale.

» Ils en dressent un procès-verbal de vérification et le soumettent au conseil communal.

» ART. 99. — Le collège des bourgmestre et échevins peut suspendre, pour un terme qui ne pourra excéder six semaines, les employés de la commune, le secrétaire et le receveur exceptés.

» Lorsqu'il y aura lieu de prononcer la suspension du secrétaire ou du receveur, les bourgmestre et échevins proposent cette mesure au conseil.

» ART. 100. — Le collège des bourgmestre et échevins veille à la garde des archives, des titres et des registres de l'état civil; il en dresse les inventaires en double expédition, ainsi que des chartes et autres documents anciens de la commune, et empêche qu'aucune pièce ne soit vendue ou distraite du dépôt.

» Dans les communes placées sous la surveillance des commissaires d'arrondissement, expédition de ces inventaires est adressée à l'administration provinciale.

» ART. 102. — Les règlements et ordonnances du conseil ou du collège sont publiés par les soins des bourgmestre et échevins, par la voie de proclamations et d'affiches; dans les campagnes la publication se fait à l'issue du service divin.

» En cas d'urgence, dans ces dernières communes, le collège des bourgmestre et échevins est autorisé à adopter tel mode de publication qu'il croit convenable. »

« ART. 106. — Sur la sommation faite et trois fois répétée par le bourgmestre, échevin ou par un commissaire de police, les perturbateurs seront tenus de se séparer et de rentrer dans l'ordre, à peine d'y être contraints par la force (1).

(1) Dans sa réponse à la question posée par la section centrale, M. le Ministre de l'Intérieur cite cette observation de M. le Gouverneur de la province de Liège :

« Le droit de faire les sommations préalables à l'emploi de la force publique, en cas d'émeute,

» ART. 141. — Les budgets et les comptes doivent, à la diligence des bourgmestre et échevins, être soumis à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial, qui les arrête définitivement.

» Toute allocation pour dépense facultative, qui aura été réduite par la députation permanente du conseil provincial, ne pourra être dépensée par le collège des bourgmestre et échevins sans une nouvelle délibération du conseil communal qui l'y autorise. »

Enfin c'est à la diligence du collège que les budgets et les comptes reçoivent la publicité prescrite par la loi (art. 140).

Les autres attributions données au collège, soit par des lois spéciales, soit par des arrêtés et ordonnances de l'administration générale ou provinciale, sont les suivantes :

1° Il procède à la révision des listes électorales; prend à cet égard des décisions en premier ressort; publie ces listes et fait connaître ses décisions; répartit les électeurs en sections pour les élections communales et convoque les électeurs avant chaque élection. (*Code électoral*, art. 18, 21, 24, 25, 68, 85.)

2° Il participe indirectement à la formation des listes des jurés des cours d'assises, par le fait qu'il est chargé de la révision des listes électorales. En effet les membres du jury sont notamment pris parmi les électeurs portés sur les listes. (*Loi sur l'organisation judiciaire* du 18 juin 1869, art. 98.)

3° Il reçoit les déclarations de changement de domicile, qui est une des bases du droit d'électorat et d'éligibilité.

4° Il dresse des listes provisoires des électeurs pour les conseils de prud'hommes, listes que la députation arrête; il convoque les électeurs conformément aux instructions de la députation. (*Loi* du 7 février 1859, art. 8 et 15.)

5° Il convoque les intéressés à comparaître devant le conseil de milice; délivre les certificats exigés, soit pour être admis comme remplaçant, soit pour obtenir libération provisoire ou définitive du service. (*Loi* du 5 juin 1870, art. 35, 65, 90.)

6° Il désigne des délégués pour les opérations du tirage au sort de la milice. (*Loi* du 5 juin 1870, art. 18), et pour celles des commissions cantonales. (Même loi, art. 90.)

7° Il distribue les logements lorsque les troupes doivent être logées chez les habitants. (Arrêté du 30 juin 1814, art. 82, et arrêté du 5 août 1814, art. 1^{er}.)

8° Il fait l'inscription des personnes appelées à servir dans la garde civique; recherche et dénonce celles qui auraient négligé de se faire inscrire. (*Loi* du 8 mai 1848, art. 9, 14 et 17.)

Il est chargé de la formation du contrôle de réserve de la garde civique; il désigne dans certaines communes les citoyens qui peuvent s'habiller à leurs frais et qui doivent être inscrits sur les contrôles du service actif. (*Loi* du 8 mai 1848, art. 24.)

9° Il adresse, à dates fixes, au commissaire d'arrondissement ou au Gouverneur les budgets et les comptes des fabriques d'église avec l'avis du conseil communal. (*Loi* du 4 mars 1870, art. 2 et 7.)

10° Il maintient l'exécution des lois et règlements qui prohibent les exhumations non autorisées, etc., et propose un tarif pour les inhumations ⁽¹⁾. (*Décret* du 23 prairial an XII, art. 17 et 25.)

» (loi communale, art. 106), est encore une attribution conférée par la loi à tous les échevins, à raison de leur qualité, et alors même qu'ils n'agissent pas en remplacement du bourgmestre ou en vertu de sa délégation. »

(1) M. le Gouverneur de la province de Liège ajoute : « La police des cimetières (article 16 du décret du 23 prairial an XII). — Les développements du projet de loi mentionnent bien l'article 17 du même décret; mais il est à remarquer que M. Jacobs refuse aux dispositions de cet article le caractère d'intérêt général qu'y attache M. le Gouverneur de la province de Liège. »

11° Il autorise les collectes et les loteries, lorsque l'émission des billets n'est faite et annoncée que dans la commune. (Arrêté du 22 septembre 1825; loi du 31 décembre 1851, art. 7.)

12° Il fait partie du bureau administratif de l'athénée et de l'école moyenne et peut, sous l'autorisation du conseil, traiter avec des particuliers pour la tenue de pensionnats annexés à ces établissements. (Loi du 1^{er} juin 1850, art. 4 et 12.)

13° Il autorise l'admission d'enfants de moins de quatorze ans aux écoles d'adultes, avise aux moyens d'assurer la fréquentation de ces écoles et approuve la liste des livres à acheter pour leurs bibliothèques. (Règlement du 1^{er} septembre 1866, art. 8, 17, 30.)

14° Il autorise l'admission des indigents aux écoles de réforme et aux dépôts de mendicité et en réclame la sortie. (Arrêté royal du 5 juillet 1850, art. 1 et 10; loi du 3 avril 1848, art. 1 et 2; loi du 6 mars 1866, art. 9.)

15° Il requiert la collocation des aliénés, les loge à leur passage et, si le médecin de l'établissement est d'avis que la sortie ou le transport du malade exige des mesures spéciales, le collège prend ces mesures. (Loi du 18 juin 1850, art. 7, 15, 18; loi communale, art. 95.)

16° Il donne son avis sur les nominations de professeurs à certains établissements mixtes. (Académie des beaux-arts d'Anvers, arrêté du 29 décembre 1851, art. 27; Institut supérieur de commerce, arrêté du 13 octobre 1853, art. 17, etc.)

17° Il a la surveillance des hospices civils. (Loi du 16 messidor an VII, art. 1^{er}, 8, 10, 12; loi communale, art. 91.)

18° Il autorise les établissements dangereux et insalubres de seconde classe et donne à la députation permanente son avis sur ceux de la première (arrêté du 29 janvier 1865, art. 1^{er}); il a la surveillance des établissements dangereux, insalubres et incommodes, des machines à vapeur et des messageries.

19° Il autorise les briqueteries. (Arrêté royal du 9 juillet 1845.)

20° Il émet un avis sur le projet de statuts des sociétés de secours mutuels de la commune qui veulent être reconnues. (Loi du 3 avril 1851, art. 2.)

20° Il intervient dans les déclarations d'indigénat.

21° Il est chargé de l'envoi des actes d'acceptation de naturalisation, en vertu de l'article 12 de la loi du 27 septembre 1833.

22° Il vise les contraintes décernées contre les redevables d'impositions communales, transige avec les contrevenants et poursuit les contraventions en cette matière. (Loi du 29 avril 1819, art. 1^{er}, 16, 17.) Il annonce le mode et le temps prescrits par le Gouverneur pour la remise et le recueillage des déclarations de patente. (Loi du 21 mai 1819, art. 17.)

23° Lors des recensements décennaux, il fait reviser et compléter le numérotage des maisons, distribuer et recueillir les bulletins de recensement, surveiller les opérations des agents de recensement et contrôler les bulletins remplis par les habitants. (Arrêté du 5 juillet 1866, art. 4, 5, 6; loi du 2 juin 1856.)

24° Il donne son avis sur la solvabilité des contribuables en retard et sur les demandes en exemption ou en restitution d'impôts. (Lois du 28 juin 1822 et du 5 frimaire an VII.)

25° Il désigne, chaque année, deux membres pour faire partie de la commission chargée de nommer les experts en matière de contribution personnelle. (Loi du 28 juin 1822, art. 58.)

26° Il désigne l'indicateur expert du cadastre. (Arrêté royal du 22 mars 1845, art. 93.)

27° Il fait les propositions de récompenses pour acte de courage et de dévouement.

28° Il nomme, sur présentations faites par la chambre et le tribunal de commerce, la commission chargée de déterminer le cours du change, des effets publics et autres, d'après les transactions qui s'opèrent dans les bourses de commerce. (Loi du 30 décembre 1867, art. 65.)

29° Il est chargé d'envoyer, toutes les quinzaines, au Gouverneur un extrait du re-

giste des prix moyens des denrées. (Arrêté du 9 juin 1816, art. 5); il est chargé de la formation des mercuriales. (Arrêté royal du 28 octobre 1857.)

30° Il constate les contraventions en matière de voirie vicinale⁽¹⁾. (Loi du 10 avril 1841, art. 31.)

31° Il autorise les ventes publiques en détail de marchandises neuves après cessation de commerce ou dans les autres cas de nécessité. (Loi du 20 mai 1846, art. 5.) — Il veille à ce qu'il ne se fasse pas de ventes de grains en vert. (Décret du 6 messidor an III, art. 5.) — Il autorise les ventes publiques comprenant des drogues ou des préparations chimiques dont il n'est fait usage qu'en médecine. (Loi du 12 mars 1818, art. 15.) — Il arrête, en cas d'épizootie, d'accord avec la commission médicale provinciale et la commission d'agriculture, les mesures propres à l'arrêter. (Arrêté du 31 mai 1818, art. 50.) — Il signale à la commission médicale provinciale l'apparition des maladies épidémiques et prend les mesures nécessaires pour les arrêter. (Même arrêté.) — Il surveille l'application des mesures prescrites pour étendre l'usage de l'inoculation de la vaccine et transmet au Gouverneur les états et rapports qu'il a reçus à cet égard. (Arrêté du 18 avril, art. 5, 14, 20.)

32° Il délivre les certificats d'abatage prescrits par l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1868.

33° Il surveille l'exécution de la loi sur l'échenillage. (Loi du 26 ventôse, an VI, art. 4.)

34° Les ventes des coupes de bois communaux se font à sa diligence. (*Code forestier*, 20 décembre 1854, art. 48.)

Il fait publier les cantons déclarés défensables par l'administration forestière et le nombre de bêtes que, d'après décision du conseil communal, chaque usager peut porter au troupeau. (*Ib.*, art. 97.)

35° Dans les communes où le partage sur pied des coupes affouagères est autorisé, il remet au garde forestier un état indicatif des lots et à chaque copartageant un bulletin portant permis d'exploiter son lot. (Arrêté du 20 décembre 1854, art. 59.)

36° Il doit, après la vente sous condition de mise en culture de terres incultes, ordonnée par le Gouvernement, convoquer le conseil dans la huitaine pour que celui-ci l'approuve ou s'y oppose. (Loi du 23 mars 1847, art. 3.)

37° Il est chargé de veiller à ce qu'il ne soit établi aucun obstacle au libre cours des eaux dans les rivières, canaux, etc., sans permission préalable de l'administration centrale (Arrêté du Directoire du 19 ventôse an VI, art. 9, 10 et 12.)

38° Il fait les propositions de candidats pour les places de membres de la commission de l'entrepôt. (Loi du 4 mai 1846.)

39° Il publie les demandes en concession de mines. (Loi du 21 avril 1810, art. 24.)

Il est appelé et entendu par l'ingénieur des mines chargé de la partie descriptive des états de l'exploitation, d'après lesquels est dressée la matrice des rôles pour la redevance proportionnelle sur les mines. (Décret du 8 mai 1811, art. 18.)

40° Il reçoit en dépôt le plan indicatif des expropriations projetées pour cause d'utilité publique. (Loi du 8 mars 1810, art. 10.)

41° Il publie les règlements et ordonnances communales et en fait part à la députation permanente. (Arrêté du 12 novembre 1849, art. 1 et 4. Loi communale, art. 102.)

Si l'on classe les attributions nombreuses et variées, dont le faisceau est remis entre les mains des échevins, on reconnaîtra qu'il en est un grand nombre

(1) « En cette matière, fait observer M. le Gouverneur de la province de Liège, les échevins ont » qualité alors même qu'ils n'agissent ni en l'absence du bourgmestre, ni en vertu d'une délégation de ce fonctionnaire. »

d'insignifiantes, consistant en une simple besogne de bureau ; que plusieurs sont d'intérêt exclusivement communal ; que d'autres sont tombées en désuétude, et qu'en résumé quelques-unes seulement sont d'intérêt général et méritent attention. Il convient de passer brièvement ces dernières en revue.

Les échevins sont chargés, avec le bourgmestre, de la confection des listes électorales et de l'exécution des lois. Ce sont leurs seules attributions politiques.

« La confection des listes électorales et les décisions provisoires y relatives sont si peu du domaine exclusif et naturel de fonctionnaires nommés par le Roi, que jusqu'en 1869 l'article 13 de la loi communale investissait le conseil du droit de rendre ces décisions en ce qui concerne les élections communales ; ce sont des raisons de célérité et d'uniformité qui ont fait transférer cette attribution au collège échevinal par la loi du 5 mai 1869

» Le mode de nomination des échevins n'a aucune importance à cet égard ; le recours est ouvert auprès d'une autorité élective, la députation permanente, et l'appel auprès d'une autorité judiciaire inamovible.

» Il importe, au contraire, de proscrire ici, autant que possible, l'intervention de fonctionnaires administratifs amovibles.

» En Italie, où les juntas municipales ; en Hollande, où les collèges échevinaux issus de l'élection s'acquittent de la confection des listes électorales, sans donner lieu à plus de critiques que nos collèges échevinaux, on a cru devoir néanmoins réserver aux conseils le droit de statuer en premier ressort sur les contestations électorales (1). »

Le Code d'instruction criminelle ne charge pas les échevins de concourir à la police judiciaire en ce qui concerne la recherche des contraventions de police, si ce n'est à défaut du bourgmestre (2) ; l'arrêté du 17 avril 1819 permet à ce dernier, avec l'autorisation du procureur du Roi, de se faire remplacer, comme officier de *police judiciaire*, soit par un échevin, soit par un conseiller communal. Quant à la *police communale*, la loi du 30 juin 1842 la remet entre les mains du bourgmestre et ne l'autorise à déléguer cette attribution à l'un des échevins que sous sa responsabilité (3).

Le collège échevinal est chargé d'exécuter les lois, arrêtés et ordonnances de l'administration générale ou provinciale. L'auteur de la proposition apprécie cette attribution dans des termes que nous reproduisons :

« L'exécution des lois est une de ces formules générales, un peu vagues, qui peut effrayer au premier abord ceux à qui l'on propose de conférer aux conseils communaux la nomination des échevins.

(1) *Développements*, p. 18.

(2) Art. 11.

(3) L'acceptation de la délégation prévue par cette disposition n'est pas obligatoire pour les échevins. Si aucun d'eux ne veut se charger, en tout ou en partie, de la police, le bourgmestre est tenu de l'exercer seul et entièrement. (Instruction ministérielle du 19 janvier 1843.)

La délégation acceptée par un échevin n'enlève pas au bourgmestre le caractère d'officier de police, même pour la partie déléguée de ce service ; il peut toujours et doit même, le cas échéant, suppléer l'échevin qui s'acquitte mal ou qui ne peut s'acquitter des devoirs résultant de la délégation. (*Idem*, 14 juillet 1842.)

La loi du 30 juin 1842 n'a pas dérogé à l'arrêté du 19 août 1819. (Décision ministérielle du 6 juin 1843.)

H. WYVERENS, *Dictionnaire des bourgmestres et échevins* ; Bruxelles, 1866, in-8°, p. 48.

» Si l'on se rendait compte du peu de coopération des collèges échevinaux à l'exécution des lois, on se rassurerait de suite, mais la pratique est moins connue que le texte théorique.

» La publication des lois n'incombe plus aujourd'hui à l'autorité locale ; le *Moniteur* y suffit ⁽¹⁾.

» La coopération de l'autorité locale est spécialement requise dans chacune des lois à l'exécution desquelles elle doit contribuer ; s'agit-il de recensement, de milice, de listes électorales, la loi qui fait appel à l'autorité locale détermine, selon les circonstances, la nature du concours réclamé ; elle spécifie celui dont elle le réclame, bourgmestre, collège échevinal, ou même conseil communal ⁽²⁾. »

Les députés permanents, fonctionnaires électifs, présidés par un délégué du pouvoir central, sont appelés à intervenir largement en matière de voirie, de milice, de révision des listes électorales, et de plusieurs autres objets d'intérêt général. Il en est de même du collège échevinal, sous la présidence du bourgmestre.

« Ses attributions en matière de grande voirie, fait observer l'auteur de la proposition ⁽³⁾, ne sont que des attributions de première instance, des attributions provisoires ; l'article 90 de la loi communale exige l'approbation de la Députation permanente pour les alignements et ouvre un recours auprès d'elle contre les décisions du collège relatives aux plans de bâtisse ⁽⁴⁾. Cette dernière attribution a si peu d'importance, que le silence du collège échevinal pendant quinze jours équivaut à l'obtention de l'autorisation demandée.

» Au point de vue des certificats à délivrer en matière de milice, de l'inscription pour la garde civique, des formalités de recensement, des commissions chargées de la cote des bourses de commerce, on ne saurait admettre qu'un mode différent de nommer les échevins puisse produire un changement appréciable et nuisible à la chose publique.

» Il en est de même en ce qui touche à l'enseignement moyen (le collège peut être à l'état de minorité dans le bureau administratif), aux écoles de réforme, aux dépôts de mendicité, aux établissements d'aliénés, à l'égard desquels le conseil joue un rôle très-effacé.

» La santé des hommes et des animaux, la salubrité publique seront-elles compromises, parce que les ventes de drogues, la création d'établissements réputés insalubres seront autorisées, parce que les mesures contre l'épizootie seront prises par un collège échevinal élu au lieu de l'être par un collège nommé ? Sera-t-il fait abus du droit d'autoriser des collectes, des loteries et des ventes publiques de marchandises neuves en détail, » parce que la majorité du collège ne sera plus choisie directement par le Gouvernement ?

(1) Loi du 28 février 1845.

(2) *Développements*, p. 14.

(3) *Développements*, pp. 15, 17, 18.

(4) La loi du 1^{er} février 1844 reproduit les dispositions de la loi communale en y ajoutant une sanction.

Pour avoir des craintes à cet égard, il faudrait attacher à l'exercice de ces droits une importance qu'ils n'ont pas et mettre en suspicion systématique ce même corps électoral, auquel la loi communale donne un véritable droit de présentation, puisque le Gouvernement est obligé de choisir les échevins parmi ses élus.

Un échevin est souvent officier de l'état civil. On se demande en vain, fait observer l'auteur de la proposition, quelle importance peut avoir le mode de nomination du fonctionnaire auquel cette mission est confiée. En Hollande, un simple conseiller, désigné par le conseil, sans aucune intervention du pouvoir dans le choix, est officier de l'état civil.

D'ailleurs, pour cet objet, comme pour toutes les autres attributions du collège échevinal, le Gouvernement pourra exercer le contrôle qui lui appartient et l'autorité judiciaire réprimera les écarts des échevins élus par le conseil. Il ne sera pas désarmé contre des résistances non justifiées. Des pénalités édictées par nos codes frapperont l'échevin qui enfreindra les lois et les arrêtés royaux ⁽¹⁾, l'officier de l'état civil qui ne tiendra pas ses registres régulièrement ⁽²⁾. L'envoi de commissaires spéciaux sur les lieux, aux frais des administrateurs qui oublient leur devoir, assurera dans tous les cas le respect et l'exécution des lois et des règlements ⁽³⁾.

Outre cette prérogative, inscrite dans l'article 28 de la loi communale et exercée par le Gouverneur ou la députation permanente, le Gouverneur conserve le droit de suspendre ou de révoquer les échevins, pour inconduite notoire ou négligence grave, après les avoir entendus et sur l'avis conforme de la députation permanente ⁽⁴⁾.

Notons enfin que les échevins n'ont pas d'attributions spéciales; ils les exercent toutes de concert avec l'agent du pouvoir central dans la commune avec le bourgmestre, que le Roi peut suspendre ou révoquer.

Ces garanties sont suffisantes pour empêcher des conflits dangereux de se produire dans les collèges où domine l'opposition au Gouvernement, et pour permettre de les réprimer, si l'ordre public était menacé.

Il ne faut pas perdre de vue non plus que l'échevin élu du conseil ne sera pas dégagé de toute attache gouvernementale, puisque sa nomination sera confirmée par le Roi. En même temps, il accomplira ses fonctions sous les yeux des collègues qui lui ont conféré son mandat, qui seront appelés à le continuer ou à le retirer au prochain scrutin. Le désir de bien faire et de

(1) Code pénal, art. 125 et suivants.

(2) Code civil, art. 50; code pénal, art. 194 à 197 et 263 à 265.

(3) Le Gouverneur ou la Députation permanente peut envoyer des commissaires spéciaux (art. 88 de la loi communale); mais ce droit n'appartient pas aux commissaires d'arrondissement (Instruction ministérielle du 5 décembre 1836).

Voir Annexe A, § IV.

Jusqu'en 1863, dans le Brabant, c'était le Gouverneur qui, en vertu des articles 127 de la loi provinciale et 88 de la loi communale, envoyait des commissaires spéciaux dans les communes.

L'article 128 de la loi provinciale donne aussi au Gouverneur le devoir de veiller au maintien de la tranquillité et du bon ordre dans la province, à la sûreté des personnes et des propriétés, et, à cet effet, le droit de disposer de la gendarmerie et de la garde civique.

(4) Loi communale, art. 36, § 2.

justifier la confiance dont on a été l'objet, n'est pas un stimulant moins vif lorsqu'on ambitionne les suffrages de ses concitoyens, que lorsqu'on recherche les faveurs du pouvoir.

En résumé, après un examen détaillé et approfondi des attributions du collège échevinal, nous acceptons les conclusions que l'auteur de la proposition énonce dans les termes suivants :

« La formule générale de l'article 90 de la loi communale, cet épouvantail qu'on nous oppose, est une véritable superfétation : il est assez indifférent d'attribuer au bourgmestre seul ou au collège entier l'exécution des lois qui se sont servies de termes ambigus ou qui sont restées silencieuses à cet égard. Il est plus naturel cependant de trancher le doute en faveur du représentant direct du pouvoir exécutif.

» Je propose donc de modifier le n° 1 de l'article comme suit :

« ART. 90. — Le collège des bourgmestre et échevins est chargé :

» 1° De l'exécution des lois, arrêtés et ordonnances de l'administration générale ou provinciale, *lorsqu'elle lui est spécialement confiée.* »

« On pourrait même supprimer ce paragraphe, qui fait double emploi avec les lois spéciales, s'il n'était utile d'énumérer dans la loi communale les principales attributions du collège.

» Par contre, pour prévoir le cas où la loi spéciale aurait négligé de désigner l'autorité communale chargée de coopérer à son exécution, la loi du 30 juin 1842 serait ainsi modifiée :

« Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois, arrêtés et ordonnances de » l'administration générale ou provinciale, à moins qu'elle ne soit formellement attribuée » au collège échevinal ou au conseil communal. Il est spécialement chargé de l'exécution » des lois et règlements de police. »

« Il en est ainsi en Italie, où les assesseurs du syndic sont nommés par le conseil ; en Hollande, où les échevins sont aussi désignés par le conseil, cette précaution n'a pas même été jugée nécessaire ; l'exécution des lois y est restée confiée au collège échevinal ; il a paru suffisant d'autoriser le Gouverneur à y pourvoir, aux frais des membres du collège, s'ils restent en défaut de le faire eux-mêmes ⁽¹⁾.

» Les deux solutions, l'italienne et la hollandaise, sont acceptables en Belgique. »

La section centrale adopte ces modifications à l'article 90 de la loi communale ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Cette garantie existe aussi en Belgique (art. 88 de la loi communale).

⁽²⁾ La section centrale pour l'organisation communale proposait, en 1854, la disposition suivante :

« Le collège des bourgmestre et échevins est chargé de toutes les lois et règlements qui requièrent son intervention ou dans lesquels le conseil est appelé à délibérer, ainsi que les dispositions exclusivement communales. Néanmoins, le bourgmestre agit seul pour tout ce qui a rapport à la publication et à l'exécution, dans la commune, des lois et règlements d'administration générale étrangers aux intérêts communaux et pour lesquels l'intervention du conseil ou du collège n'est pas exigée, ainsi que pour tous les objets qui lui seront spécialement déferés par la loi. »

Le Rapport de l'honorable M. Dumortier justifiait cette disposition dans les termes suivants

Elles étaient en quelque sorte une conséquence du caractère nouveau que l'auteur de la proposition donnait au mandat d'échevin. La position n'est pas tout à fait la même, dans le système de la section centrale; on peut soutenir que l'investiture royale conserve aux échevins la qualité d'agents du Gouvernement. Mais, sans nous arrêter à cette controverse, nous avons cru qu'il était plus régulier et plus conforme aux principes constitutionnels que le conseil, corps délibérant et électif, participât le moins possible, même par ses délégués, à l'exécution des lois et des arrêtés.

La loi communale de 1836 eut peut-être le tort de confier les attributions d'intérêt général, non pas au bourgmestre seul, mais au collège. On parut le reconnaître bientôt; cette erreur fut corrigée en partie par la loi du 30 juin 1842. Rendre au bourgmestre son véritable caractère, lui conférer toutes les attributions qui appartiennent au représentant du pouvoir exécutif, ce serait resserrer les liens qui rattachent la commune à l'État.

Une modification de la loi communale dans ce sens serait, croyons-nous, conforme aux vrais principes. Mais la proposition n'innove rien à cet égard; elle se borne à trancher la question controversée de savoir à quelle autorité s'appliquent certaines expressions douteuses, dont se servent plusieurs lois et d'anciens arrêtés encore en vigueur. Les affaires renvoyées à la régence, à l'autorité locale, etc., rentreront désormais dans les attributions du bourgmestre; l'exécution des lois, arrêtés et ordonnances n'appartiendra au collège échevinal que s'il en est nominativement chargé. C'est une simple interprétation pour le passé; pour l'avenir, le législateur statuera librement et clairement.

Les conseillers sont convoqués deux jours francs au moins avant celui de la réunion ⁽¹⁾. Un amendement de la section centrale porte le délai à huit jours, lorsqu'il s'agira de l'élection des échevins, afin d'éviter toute surprise.

Une disposition transitoire, que la section centrale modifie dans les termes seulement, règle le passage du régime maintenant en vigueur au régime

(pp 30 et 129): « L'un des points les plus difficiles de la loi était de régler les attributions respectives des bourgmestres et échevins dans l'exécution des lois. Sous le gouvernement impérial, le maire seul était chargé de l'exécution des lois; depuis lors et sous le régime actuel, l'exécution des lois est confiée aux bourgmestres et échevins. Le projet du Gouvernement demande le rétablissement du régime français à cet égard. Mais outre que ce système n'est nullement en harmonie avec nos mœurs et nos usages, il est absolument contraire à la Constitution, puisque la majeure partie des objets d'intérêt communal est réglée par des lois. Nous proposons une rédaction nouvelle par laquelle le collège des bourgmestre et échevins sera chargé de toutes les lois d'intérêt communal et de celle dans l'exécution desquelles le conseil est appelé à intervenir; le bourgmestre sera seul chargé de toutes les autres. Ce système est un vrai juste milieu.

« . . . Ce système, basé sur nos anciennes franchises communales, est d'ailleurs beaucoup mieux en harmonie avec les mœurs du peuple belge; il donne toutes les garanties désirables au pouvoir exécutif, et met les communes à l'abri de l'arbitraire de la volonté d'un seul. D'ailleurs, il est incontestable que beaucoup de lois lient la commune et que son action ne peut dès lors y être étrangère. Ainsi, nous avons admis que toutes les fois qu'il s'agit de lois qui appellent l'intervention des bourgmestre et échevins ou dans lesquelles le conseil est appelé à délibérer, c'est le collège qui agit, tandis que lorsqu'il est question des lois par lesquelles l'intervention du conseil et du collège n'est pas exigée, l'action partira du bourgmestre seul. »

(1) Loi communale, article 63.

nouveau. Les conseils communaux procéderont, dans le mois qui suivra la publication de la loi nouvelle, à l'élection d'échevins qui achèveront le mandat de leurs prédécesseurs.

Nous vous avons fait remarquer déjà que la proposition de la section centrale donne au corps municipal l'organisation adoptée par la loi du 30 avril 1836 pour la province. Le bourgmestre, les échevins, les conseillers ont, dans la commune, à peu près la même position que le Gouverneur, les députés permanents et les conseillers dans la province. Tous les mandats sont conférés par l'élection, si ce n'est celui du délégué du pouvoir. Il est vrai que le bourgmestre, sauf les cas exceptionnels, doit être nommé parmi les conseillers, tandis que le Gouverneur ne peut être un des élus de la province, et que le Roi le choisit librement. Mais en revanche, le commissaire du Gouvernement près le conseil provincial assiste aux séances avec voix consultative seulement; le bourgmestre préside le conseil où son action est directe et constante. En somme, les prérogatives du pouvoir central sont à peu près les mêmes; elles suffisent pour assurer le maintien de l'ordre et la bonne administration de la chose publique, si les erreurs du corps électoral les compromettaient un jour.

Dans l'examen de la réforme qui vous est proposée, la constante préoccupation de la section centrale a été, tout en améliorant l'œuvre de nos devanciers, de garder en tout la mesure, de résister aux impatiences aveugles des partis extrêmes, de repousser, en un mot, toute innovation qui ne tendrait point à fortifier les institutions nationales. La solution que nous vous soumettons, Messieurs, maintient l'indépendance du pouvoir royal; elle définit mieux l'action du Gouvernement, sans lui enlever aucun des droits utiles qu'il exerce aujourd'hui.

ANALYSE DE PÉTITIONS.

Premier décembre 1872. — Le sieur Cuypers présente des observations relatives au mode de nomination des échevins proposé par M. Jacobs.

Verviers, le 15 janvier 1873. — Par douze pétitions, des habitants de la ville et de l'arrondissement de Verviers prient la Chambre de voter la proposition de loi présentée par l'honorable M. Jacobs, « et de la compléter en conférant aux conseils communaux la nomination des bourgmestres aussi bien que celle des échevins. Tous les motifs que M. Jacobs fait valoir en faveur de l'élection des échevins par le conseil sont également applicables à la nomination des bourgmestres. La loi proposée a pour but à la fois de commencer à porter remède à la centralisation excessive qui paralyse la nation, et de faire cesser un état de choses illogique, dans lequel l'autorité joue, souvent malgré elle, un rôle peu compatible avec sa dignité. Les sous-signés ont l'espoir que vous ferez à ce sujet, une loi juste et complète. »

Vous avez renvoyé ces pétitions à l'examen de la section centrale. Nous avons l'honneur, Messieurs, de vous en proposer le dépôt sur le bureau de la Chambre, pendant la discussion de la proposition de loi.

Le Rapporteur,
PETY DE THOZÉE.

Le Président,
THIBAUT.

MODIFICATIONS A LA LOI COMMUNALE.

Proposition de M. Jacobs.

ARTICLE PREMIER.

L'art. 2, l'art. 55, le 2^e paragraphe de l'art. 56 et les quatre premiers paragraphes de l'art. 57 de la loi communale sont remplacés par les dispositions suivantes :

ART. 2.

Le bourgmestre est nommé par le Roi dans le sein du conseil. Néanmoins le Roi peut, de l'avis conforme de la députation permanente, nommer le bourgmestre hors du conseil, parmi les électeurs de la commune âgés de vingt-cinq ans accomplis.

Le bourgmestre, lorsqu'il est nommé hors du conseil, a, dans tous les cas, voix délibérative dans le collège des bourgmestre et échevins. Il est de droit président du conseil avec voix consultative.

Les échevins sont élus par le conseil communal parmi ses membres. L'élection a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue, par autant de scrutins séparés qu'il y a d'échevins à élire; le rang des échevins est déterminé par l'ordre des scrutins.

Si après deux scrutins aucun candidat n'a obtenu la majorité, il est procédé au ballottage entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix; au ballottage, en cas de parité, le candidat le plus âgé l'emporte.

ART. 55.

Le bourgmestre est nommé pour le terme de six ans; les échevins sont élus pour trois ans. Toutefois ils perdent cette qualité si, dans l'intervalle, ils cessent de faire partie du conseil.

Proposition de la section centrale.

ARTICLE PREMIER.

L'article 2, le paragraphe 2 de l'article 56 et les quatre premiers paragraphes de l'article 57 de la loi communale du 30 mars 1836, modifiée par les lois du 30 juin 1842 et du 13 avril 1848, sont abrogées et remplacées par les dispositions suivantes :

ART. 2.

Les conseillers sont élus directement par l'assemblée des électeurs de la commune.

Le Roi nomme le bourgmestre dans le sein du conseil. Néanmoins, le Roi peut, de l'avis conforme de la députation permanente, nommer le bourgmestre hors du conseil, parmi les électeurs de la commune âgés de vingt-cinq ans accomplis.

Le bourgmestre, lorsqu'il est nommé hors du conseil, a, dans tous les cas, voix délibérative dans le collège des bourgmestre et échevins.

Il est de droit président du conseil avec voix consultative.

Les échevins sont élus par le conseil communal parmi ses membres. L'élection a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue, par autant de scrutins séparés qu'il y a d'échevins à élire.

Si après deux scrutins aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé au ballottage entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix; au ballottage, en cas de parité, le candidat le plus âgé l'emporte.

L'élection des échevins doit être confirmée par le Roi. Néanmoins le Roi peut, de l'avis conforme de la députation permanente du conseil provincial, conférer les fonctions d'échevin à d'autres membres du conseil communal.

ART. 55.

Le bourgmestre est nommé et les échevins sont élus pour le terme de six ans.

Toutefois il perdent leur qualité, si dans l'intervalle il cessent de faire partie du conseil.

Proposition de M. Jacobs.

L'élection des échevins a lieu dans la séance d'installation qui suit le renouvellement total ou partiel du conseil. En tout autre cas, l'élection doit être faite dans les trois mois de la vacance.

Le conseil en fixe la date. L'élu achève le terme de son prédécesseur.

ART. 56, § 2.

Le gouverneur peut, sur l'avis conforme et motivé de la députation permanente, suspendre et révoquer les échevins pour inconduite notoire ou négligence grave. Ils seront préalablement entendus. La suspension ne pourra excéder trois mois.

L'échevin révoqué ne pourra être réélu.

ART. 57, § 1, 2, 3 et 4.

La démission des fonctions de conseiller et d'échevin sera donnée par écrit au conseil communal.

La démission des fonctions de bourgmestre est adressée au Roi et notifiée au conseil.

Le conseiller ou l'échevin qui contesterait le fait de sa démission pourra se pourvoir devant la députation permanente du conseil provincial qui prononcera au plus tard dans le mois qui suivra le recours.

Le bourgmestre qui désirera donner sa démission comme conseiller ne pourra l'adresser au conseil qu'après avoir préalablement obtenu du Roi sa démission comme bourgmestre.

ARTICLE DEUX.

Le n° 1 de l'article 90 de la loi communale et la disposition finale ajoutée à cet article par la loi du 30 juin 1842 sont remplacés par les dispositions suivantes :

Le collège des bourgmestre et échevins est chargé :

N° 1. De l'exécution des lois, arrêtés et ordonnances de l'administration générale ou provinciale lorsqu'elle lui est spécialement confiée.

DISPOSITION FINALE. *Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois, arrêtés et ordonnances de l'administration générale ou provinciale, à moins qu'elle ne soit formellement attribuée au*

Proposition de la section centrale.

L'élection des échevins a lieu dans la séance d'installation qui suit le renouvellement total ou partiel du conseil.

En tout autre cas, l'élection doit être faite dans les trois mois de la vacance. Le conseil en fixe la date. L'élu achève le terme de son prédécesseur.

A défaut d'élection par le conseil communal, dans les trois mois de l'installation ou de la vacance, le Roi pourra, de l'avis conforme de la députation permanente du conseil provincial, procéder aux nominations.

ART. 56, § 2.

(Comme ci-contre.)

ART. 57, §§ 1, 2, 3 et 4.

(Comme ci-contre.)

ART. 2.

(Comme ci-contre.)

Proposition de M. Jacobs.

collège échevinal ou au conseil communal. Il est spécialement chargé de l'exécution des lois et règlements de police; néanmoins il peut, sous sa responsabilité, déléguer cette attribution, en tout ou en partie, à l'un des échevins.

DISPOSITION TRANSITOIRE.

ARTICLE TROIS.

Dans le mois qui suivra la publication de la présente loi, les conseils communaux procéderont à l'élection des échevins.

Les échevins nommés par le Gouvernement cesseront de remplir leurs fonctions aussitôt après l'élection des nouveaux échevins; ceux-ci continueront les leurs jusqu'à l'installation des conseillers élus au renouvellement total ou partiel suivant.

Proposition de la section centrale.

—

ART. 3.

La disposition suivante est ajoutée au § 1^{er} de l'article 63 de la loi communale :

Le délai sera porté à huit jours francs, lorsqu'il s'agira de l'élection des échevins.

DISPOSITION TRANSITOIRE.

ART. 4.

Dans le mois qui suivra la publication de la présente loi, les conseils communaux procéderont à l'élection des échevins.

Les pouvoirs des échevins actuellement en fonctions prendront fin après la nomination des nouveaux échevins par le Roi; ceux-ci achèveront le mandat de leurs prédécesseurs.

ANNEXES.

ANNEXE A.

Questions posées au Gouvernement. — Réponses de M. le Ministre de l'Intérieur.

I.

Le Gouvernement peut-il fournir, par année et par commune, ou autrement, la statistique des révocations et suspensions de bourgmestres et d'échevins depuis la mise en vigueur de la loi communale, ou depuis une date moins reculée?

RÉPONSE :

Provinces.

Anvers. — Dans cette province, il n'y a eu, depuis la mise en vigueur de la loi communale, qu'une seule suspension : celle d'un échevin à Calmpthout. Aucune révocation n'a été prononcée depuis cette même époque.

Brabant. — Les recherches opérées aux archives de cette province n'ont fait découvrir que sept révocations et suspensions de bourgmestres et d'échevins depuis l'époque déterminée dans la question.

Voici la répartition de ces faits par année :

Année 1847.	{	1 révocation de bourgmestre.
	{	1 suspension d'échevin pour trois mois.
— 1858.		1 révocation d'échevin.
— 1862.	{	1 suspension de bourgmestre pour trois mois.
	{	2 révocations d'échevins.
— 1868.		1 suspension de bourgmestre pour huit jours.
— 1869.		1 révocation de bourgmestre.

Flandre occidentale. — Depuis la promulgation de la loi communale, aucune révocation n'a été prononcée, mais il y a eu une suspension, celle du bourgmestre de la commune de Woumen en 1869.

Flandre orientale. — Pour toutes les communes de cette province, il n'y a eu qu'une seule révocation, celle du bourgmestre de Nederhasselt, en 1855. On ne relève aucune suspension de bourgmestre ou d'échevin.

Hainaut. — Voici, par année, la statistique des révocations et suspensions de bourgmestres et d'échevins qui ont été prononcées, dans cette province, depuis la mise en vigueur de la loi communale :

- Année 1842. | Suspension du bourgmestre de Jemapes.
 — 1845. | Révocation du bourgmestre de Vaux-lez-Tournai.
 | Révocation du bourgmestre de Gibecq.
 — 1847. | Révocation du bourgmestre de Henripont.
 | Révocation du bourgmestre de Forges.
 — 1850. | Suspension d'un échevin à Robeehies.
 — 1853. | Révocation d'un échevin à Hacquegnies.
 | Suspension d'un échevin à Angreau.
 — 1853. | Révocation d'un échevin à Marche-les-Écaussinnes.
 | Suspension du bourgmestre de Buvrinnes.
 — 1855. | Suspension du bourgmestre de Marcinelle.
 | Suspension du bourgmestre de Silly.
 — 1863. | Révocation du bourgmestre de Bailièvre.
 — 1868. | Suspension du bourgmestre de Roucourt.
 — 1871. | Suspension du bourgmestre de Monceau-Intbrechies.

Liège. — Depuis l'époque déterminée, il y a eu 4 révocations et 5 suspensions dans le personnel des collèges échevinaux, savoir :

4 révocations :

- Année 1848. | Bourgmestre de Voltem.
 — 1850. | 2 échevins à Fumal.
 — 1863. | 1 échevin à Fouron-St-Pierre.

5 suspensions :

- Année 1854. | 2 échevins à Overwinden.
 — 1862. | Bourgmestre de Ben-Ahin.
 — 1864. | Bourgmestre de Villers-le-Temple.
 — 1866. | Bourgmestre de Fouron-le-Comte.

Limbourg. — Nomenclature, par année, des révocations et suspensions de bourgmestre et d'échevins.

1 révocation :

- Année 1840. | Bourgmestre de Zonhoven.

7 suspensions :

- Année 1839. { du Collège échevinal de Goyer, pour trois mois.
 { du bourgmestre de Gellick, pour trois mois.
- 1846. | du bourgmestre de Stoechem, pour huit jours.
- 1847. | du bourgmestre d'Ophoven, pour trois mois.
- 1853. | du bourgmestre de Veldwezelt, pour huit jours.
- 1857. | d'un échevin à Sutendael, pour trois mois.
- 1869. | du bourgmestre de Vucht, pour un mois.

Luxembourg. — Il n'existe point de traces de révocations de bourgmestres et d'échevins, mais il y a eu une suspension, c'est celle du bourgmestre de la commune de Bertrix, pour six semaines, en 1853.

Namur. -- Voici quelle est la statistique pour les vingt dernières années :
 Aucune révocation n'a été prononcée. Il y a eu 10 suspensions qui se répartissent par année comme suit :

Suspensions :

- Année 1854. { du bourgmestre de Custinne, pour quinze jours.
 { d'un échevin à Custinne, pour un mois.
- 1855. | du bourgmestre de Grandlez, pour un mois.
- 1862. | du bourgmestre de Felenne, pour quinze jours.
- 1862. | de deux échevins de Beez.
- 1862. | d'un échevin à Hamois, pour trois mois.
- 1865. | d'un échevin à Hogue, pour un mois.
- 1866. | d'un échevin à Resteigne, pour un mois.
- 1870 | du bourgmestre de Jeneffe, pour huit jours.

II.

Le Gouvernement peut-il indiquer le nombre d'avis défavorables, émis par les députations permanentes, sur les propositions de suspension ou de révocation d'échevins soumises par les Gouverneurs à l'avis des députations?

RÉPONSE :

Il y a eu un seul avis défavorable.

A la date du 15 juillet 1868, la députation permanente du conseil provincial de Namur ne s'est pas ralliée à la proposition de révoquer un échevin à Profondeville, proposition qui émanait du Département de l'Intérieur.

III.

Le Gouvernement peut-il indiquer, par année et par commune, le nombre des bourgmestres nommés en dehors du conseil depuis 1842?

RÉPONSE :

Anvers. — Depuis l'époque fixée dans la question, il y a eu trois nominations de bourgmestres faites en dehors du conseil communal, savoir :

Année 1843. { celle du bourgmestre de Marickerke.
 { celle du bourgmestre de Gheel.
— 1855. | celle du bourgmestre de Moll.

Brabant. — Depuis 1842, il y a eu sept bourgmestres nommés en dehors du conseil :

1 en l'année 1843;
5 — 1842;
1 — 1848.

Flandre occidentale. — Deux bourgmestres seulement ont été choisis en dehors des membres du conseil :

1 à Houthem (Furnes) en 1842;
1 à Emelghem en 1844.

Flandre orientale. — Dans l'arrondissement d'Alost, deux bourgmestres ont été nommés en dehors du conseil, savoir :

En 1852 le bourgmestre de Vlierzele;
En 1854 — Bambrughe.

Dans l'arrondissement de Gand-Eecloo, le bourgmestre de Pouques a été nommé en dehors du conseil en 1846;

Dans l'arrondissement de St-Nicolas, tous les bourgmestres ont été choisis dans le sein du conseil depuis 1842.

Il en est de même pour l'arrondissement d'Audenarde depuis 1862 et pour celui de Termonde depuis 1858, date de l'entrée en fonctions du bourgmestre actuel.

Hainaut. — Depuis 1842, il n'y a eu qu'une seule nomination de bourgmestre faite en dehors du conseil communal, c'est pour la ville d'Ath, en 1855.

Liège. — Six bourgmestres ont été nommés en dehors du conseil :

1	en l'année 1842	à Clavier;
1	—	1843;
1	—	1847 à Vottem;
1	—	1847 à Avennes;
1	—	1847 à Moxhè;
1	—	1847 à Houtain-l'Évêque.

Limbourg. — Depuis 1842, neuf bourgmestres ont été nommés en dehors du conseil communal :

Année 1842.	{	Celui de Beeringhen.	.	.	.
		» de Curange.	.	.	.
		» d'Eygenbilsen.	.	.	.
		» de Lancklaer.	.	.	.
— 1843.	{	» de Coninxheim.	.	.	.
		» de Mechelen.	.	.	.
— 1846.		» de Niel.	.	.	.
— 1854.		» de Bocholt.	.	.	.
— 1855.		» de Tongerloo.	.	.	.

On voit que depuis 1848, époque à partir de laquelle les nominations de bourgmestres en dehors du conseil n'ont plus pu se faire que de l'avis conforme de la députation permanente, il n'y a eu que deux nominations de cette nature.

Luxembourg. — Depuis 1842, il n'y a eu qu'un seul bourgmestre nommé en dehors du conseil, c'est celui d'Izier en 1843.

Namur. — Aucune nomination de l'espèce n'a été faite depuis 1842.

IV.

Le Gouvernement peut-il indiquer, par année et par commune, le nombre des cas où des commissaires spéciaux ont été envoyés dans les communes, par les députations permanentes, aux frais personnels des collèges échevinaux, conformément à l'article 110 de la loi provinciale?

RÉPONSE :

Anvers. — Voici la nomenclature des communes où des commissaires spéciaux ont été envoyés, en vertu de l'article 110 de la loi provinciale :

Arendonck.	.	.	.	.	en 1852;
Barleduc	.	.	.	.	en 1852;

Beersse	en 1853;
Beirendrecht	en 1873;
Desschel	en 1854;
Eeckeren	en 1870;
Eynthout	en 1854;
Grobbendonck	en 1854 et en 1855;
Herenthals.	en 1852;
Hoogstraeten	en 1856 et en 1857;
Houtvenne.	en 1852 et en 1855;
Hulsthout	en 1852, 1854 et 1856;
Lille.	en 1855 (2 fois);
Meerhout	en 1855 (3 fois);
Meerle	en 1852, 1853 et 1854;
Meir.	en 1856;
Minderhout	en 1856;
Moll	en 1854, 1855 et 1869;
Olmen	en 1852, 1854 et 1855 (2 fois);
Poppel	en 1852;
Poederlé	en 1854 et 1855 (2 fois);
Raevels.	en 1854;
Rethy	en 1853 et 1854;
Tongerloo	en 1856;
Vorst	en 1850, 1851 et 1854;
Vosselaer	en 1853 et 1855;
Vorselaer	en 1853 et 1854 (2 fois);
Vlimmeren	en 1852 et 1855;
Weelde.	en 1855 (2 fois);
Willebroeck	en 1873.

Il y a donc eu dans cette province 55 envois de commissaires spéciaux en vertu de l'article 110 de la loi provinciale.

Brabant. — Il n'est possible de fournir des renseignements certains sur la question posée qu'à partir de l'année 1863, parce que, antérieurement à cette époque, la députation du Brabant n'usait pas des pouvoirs que lui attribuent les articles 110, loi provinciale, et 142, loi communale. C'est le Gouverneur qui, en conformité des articles 127 de la loi provinciale et 88 de la loi communale, envoyait des commissaires spéciaux.

Le Gouverneur se rappelle avoir lui-même appliqué maintes fois ces articles, mais il ne saurait préciser le nombre de fois.

Voici, depuis 1863, comment se répartit, par année, l'envoi de commissaires spéciaux en vertu des articles 110 de la loi provinciale et 142 de la loi communale.

Commissaires spéciaux envoyés en vertu des articles :

ANNÉES.	110, LOI PROVINCIALE.	142, LOI COMMUNALE.
1865.	"	31
1864.	"	58
1865.	2	50
1866.	2	91
1867.	"	92
1868.	2	64
1869.	18	70
1870.	3	149
1871.	21	251
1872.	1	75
TOTAL POUR LES 10 ANNÉES.	49	901

Flandre occidentale. — Les envois de commissaires spéciaux, conformément aux articles 88, loi communale, et 110, loi provinciale, ne se sont pas produits fréquemment dans cette province. Les recherches opérées aux archives de la province et les informations qui ont été prises ont produit les renseignements suivants :

Année 1842. — Envoi à Adinkerke et à Wulpen pour réclamer les états des vaccinations opérées en 1841.

Année 1844. — Envoi à Ramscappelle et à St-Georges pour réclamer les comptes de 1843.

Année 1850. — Envoi à Clercken : 1° pour réclamer des états statistiques, ainsi que des renseignements sur un legs fait à l'hospice;

2° pour réclamer le compte du bureau de bienfaisance, et des pièces relatives à l'instruction gratuite.

Envoi à Ramscappelle pour réclamer le compte scolaire.

Année 1856. — Envoi à Clercken pour réclamer la quittance des prélèvements communaux.

Année 1859. — Envoi à Alveringhem pour réclamer : 1° une délibération relative au mode de perception des rétributions scolaires; 2° des renseignements au sujet du refus de secours aux familles indigentes, par suite de la non-fréquentation des écoles par leurs enfants, et 3° la statistique financière.

Année 1863. — Envoi à Watou pour dresser le rôle d'abonnement.

Année 1865. — Également à Watou pour dresser le budget.

Année 1866. — Envoi à Coolscamp, par suite du retard de l'envoi du budget.

Année 1868. — A Swevezele pour le même objet.

Année 1870. — Envoi à Ledeghem pour obtenir le compte communal et les pièces à l'appui.

Année 1871. — A Heyst, par suite du refus du conseil communal de délibérer sur le budget de la fabrique d'église.

Flandre orientale. — Il serait presque impossible au Gouverneur de fournir une statistique exacte et complète des cas dans lesquels la députation permanente de cette province a usé de la faculté d'envoyer des commissaires spéciaux dans les communes, car, pour en donner un relevé satisfaisant, il faudrait consulter tous les dossiers reposant aux archives. Néanmoins le Gouverneur peut affirmer que, depuis quelque temps, les nécessités du service ont rendu l'emploi de cette mesure assez fréquent, mesure du reste qui, dans toutes les circonstances où elle a été mise en usage, a produit les meilleurs résultats.

Des recherches, opérées par les commissaires d'arrondissement et les administrations locales, résultent les renseignements suivants :

Il n'y a pas d'apparence que l'article 110 en question ait reçu son application dans les arrondissements d'Alost et de Saint-Nicolas.

Les registres de la correspondance du commissariat d'Audenarde ne renseignent aucun cas d'application de l'article 110; mais des commissaires spéciaux ont été quelquefois envoyés en vertu de l'article 142 de la loi communale dans les communes de cet arrondissement aux fins d'obtenir, en temps opportun, les budgets, comptes ou autres pièces de comptabilité, que les autorités locales différaient de transmettre par simple négligence.

Le commissaire de l'arrondissement de Gand-Eecloo fait connaître qu'il est rare que l'article 110 soit appliqué dans les communes de son ressort.

Dans l'arrondissement de Termonde, depuis l'année 1858, l'article 110 a été mis en application une douzaine de fois, presque toujours par suite de l'apathie du receveur ou du secrétaire communal, une seule fois par suite du mauvais vouloir d'un collège échevinal qui refusait de remettre à l'instituteur désigné un nouveau bâtiment d'école.

Hainaut. — L'article 110 de la loi provinciale n'a reçu, dans cette province, d'application fréquente que pour obtenir des autorités communales les budgets et autres pièces de comptabilité. Les cas où il a été appliqué pour d'autres causes sont très-rares. Lorsqu'il s'est agi d'exercer des mesures coercitives, c'est le Gouverneur qui a délégué un commissaire spécial, en vertu de l'article 88 de la loi communale. Le nombre de ces délégations est très-considérable, et il ne saurait en être donné une statistique complète.

Liège. — Les envois, par la députation permanente, de commissaires spéciaux chargés de remédier à l'incurie ou à la mauvaise volonté des collèges échevinaux se produisent très-fréquemment dans cette province. Toutefois il ne serait pas possible de fournir, sur ce point, un relevé complet, les traces de ces envois étant disséminées dans d'innombrables dossiers qui reposent

aux archives. Néanmoins on peut certifier que la plupart du temps cette mesure n'a été employée qu'aux fins d'obtenir des autorités locales négligentes la production des renseignements demandés; on n'a dû presque jamais y avoir recours pour des causes graves.

Limbourg. — Les articles 110 de la loi provinciale et 88 de la loi communale ont reçu dans cette province une application très-fréquente, mais il ne pourrait être donné une statistique satisfaisante des cas où le Gouverneur ou la députation a usé de la faculté donnée par ces articles. Il est cependant établi que ces envois de commissaires spéciaux ont été presque exclusivement motivés par le retard que les autorités locales apportaient dans la remise des documents demandés. Deux fois seulement des commissaires spéciaux ont dû être envoyés pour se substituer aux administrations communales, afin d'assurer des lois auxquelles elles refusaient de satisfaire. Cela eut lieu à Vlytingen, en 1854, et à Martenslinden, en 1862.

Luxembourg. — Voici, par arrondissement et par année, le relevé des cas d'application de l'article 110, loi provinciale :

I. — *Arrondissement d'Arlon-Virton.*

- Années 1861. Envoi d'un commissaire à Halanzy.
 — 1868. Envoi d'un commissaire à Châtillon.
 — 1869. Envoi d'un commissaire à Villers-devant-Orval.
 — 1870. Envoi de deux commissaires à Villers-devant-Orval; d'un à Ste-Cécile; d'un à Habay-la-Neuve; d'un à Étalle; d'un à Châtillon; d'un à Heinsch.
 — 1871. Envoi d'un commissaire à Attert; d'un à Habay-la-Vieille, et d'un à Villers-devant-Orval.
 — 1872. Envoi d'un commissaire spécial à Ethe.
 TOTAL. En tout pour cet arrondissement, quatorze commissaires.

II. — *Arrondissement de Bastogne.*

Aucun envoi de commissaires spéciaux n'a eu lieu dans les communes de cet arrondissement.

III. — *Arrondissement de Neufchâteau.*

- Années 1868. Envoi d'un commissaire spécial à Chanly.
 — 1870. Envoi de deux commissaires spéciaux à Ochamps et à Lomprez.
 — 1871. Envoi de deux commissaires spéciaux à Grapfontaine.
 TOTAL. Cinq commissaires spéciaux ont été envoyés dans les communes.

IV. — *Arrondissement de Marche.*

Communes.	Aye.	9 commissaires spéciaux ont été envoyés de 1845 à 1869.
Id.	Amonines.	1 commissaire spécial a été envoyé en 1846.
Id.	Bande.	1 en 1869 et 1 en 1857.
Id.	Dochamps.	1 en 1862.
Id.	Durbuy.	1 en 1866.
Id.	Érezée.	11 ont été envoyés de 1855 à 1869.
Id.	Bomal.	1 a été envoyé en 1859.
Id.	Forrières.	1 en 1859.
Id.	Grandhan.	1 en 1857.
Id.	Grandmenil.	3 dans la période des années 1859 à 1870.
Id.	Hargimont.	9 ont été envoyés de 1859 à 1869.
Id.	Harsin.	4 ont été envoyés de 1855 à 1861.
Id.	Hodister.	2 ont été envoyés de 1857 à 1859.
Id.	Hotton.	1 en 1859.
Id.	Humain.	7 de 1861 à 1869.
Id.	Masbourg.	3 de 1857 à 1869.
Id.	On.	7 de 1861 à 1869.
Id.	Rendeux.	4 de 1857 à 1866.
Id.	Roy.	7 de 1866 à 1869.

TOTAL. 74 commissaires spéciaux ont été envoyés dans les communes de cet arrondissement; cinquante de ceux-ci avaient pour mission de faire produire la comptabilité communale (142 loi communale).

Namur. — Il serait impossible de déterminer le nombre de cas où il a été fait usage, dans cette province, de la faculté donnée aux députations permanentes par l'article 110 de la loi provinciale. Toutefois il est certain que ce nombre est peu élevé.

Il a été fait, au contraire, une fréquente application de l'article 88 de la loi communale. La moyenne annuelle des cas où cet article a été appliqué peut être évaluée à 60.

V.

Dans quelle mesure et dans quelle proportion le Gouvernement et les députations permanentes ont-ils été saisis de conflits entre le collège échevinal et le conseil de la commune?

RÉPONSE.

Anvers. — Deux conflits de la nature indiquée dans la question ont éclaté dans cette province et tous les deux se sont produits dans la même commune : à Vieux-Turnhout. Voici dans quelles circonstances ils ont eu lieu :

1^o Le conseil communal avait institué une commission spéciale chargée, à l'exclusion du collège échevinal, de la surveillance et de la direction des tra-

vaux à l'intérieur de la commune. Un arrêté royal du 20 février 1863 a annulé cette délibération contraire à l'article 90, n° 6 de la loi communale;

2° Le conseil prétendait imposer au collège échevinal un règlement d'ordre intérieur contrairement à l'article 89 (loi communale), et astreindre l'officier de l'état civil à se trouver tous les jours en permanence à la maison communale.

Brabant. — Les archives de cette province ne contiennent aucune trace des conflits d'attributions qui se seraient élevés entre des collèges échevinaux et des conseils communaux et qui auraient nécessité l'intervention soit du Gouvernement, soit de la députation permanente.

Flandre occidentale. — Voici le relevé, par année, des conflits qui se sont produits entre des collèges échevinaux et des conseils communaux :

Année 1849. — Un conflit de l'espèce a eu lieu à Roulers sur la question de savoir à laquelle des deux autorités appartient le droit de disposer des locaux de l'hôtel de ville. Le Gouvernement, saisi du différend, l'a tranché en faveur du conseil communal.

Année 1863. — Conflit à Moorsele, au sujet du transfert des archives et du siège de l'administration communale dans un autre local. L'autorité provinciale a décidé.

Année 1861. — Un arrêté royal du 23 juillet 1861 a annulé un règlement d'ordre intérieur du conseil communal de Wervicq, parce qu'il renfermait des dispositions contraires aux lois, à l'intérêt général, et qui portaient atteinte aux attributions du collège des bourgmestre et échevins.

Année 1866. — Un arrêté royal du 10 mars 1866 a annulé une délibération du conseil communal de Dottignies par laquelle celui-ci ordonnait l'insertion, au procès-verbal de la séance, d'une protestation injurieuse dirigée contre le bourgmestre, à propos de renseignements donnés par ce dernier à charge d'un conseiller communal poursuivi correctionnellement et qui fut condamné.

Année 1867. — Un arrêté royal du 29 mars 1867 a annulé, comme contraire aux articles 2 et 107 de la loi communale, une décision du conseil de Lophem par laquelle celui-ci chargeait des fonctions de bourgmestre un conseiller communal, le bourgmestre nommé par le Roi ayant refusé d'accepter ces fonctions que les deux échevins avaient à tour de rôle refusé de remplir.

Année 1871 : — 1° A Bissegheem, même conflit que celui qui avait éclaté à Moorsele en 1863. C'est l'autorité provinciale qui en a été saisie et qui l'a tranché;

2° Conflit à Knocke au sujet du déplacement de la maison communale. A ce sujet, une dépêche du Département de l'Intérieur, en date du 5 octobre 1871, a reconnu que la délibération du conseil communal, portant déplacement de la maison communale, était régulière en la forme et n'excédait pas les limites de ses attributions.

Année 1872. — Conflit à Menin, à propos de l'exécution et du payement de travaux non autorisés par l'autorité compétente et confiés par le conseil communal, au mépris des attributions du collège des échevins, à une commission spéciale. Cette décision illégale du conseil a été annulée par arrêté royal du 16 décembre 1872.

Flandre orientale. — Voici, pour toute la province, les seules communes où des conflits de l'espèce se sont présentés :

1° Alost : il y a eu deux conflits :

Le premier sur la question de savoir laquelle des deux autorités avait le droit d'approuver l'adjudication des fournitures à effectuer pour les établissements de bienfaisance ;

Le second sur celle de savoir à laquelle de ces autorités appartenait le droit de disposer des salles de l'hôtel de ville pour fêtes, concerts, bals, etc.

Ces deux conflits ont été vidés en faveur du conseil communal. La dernière décision ministérielle y relative porte la date du 11 juillet 1871, n° 24,440.

2° Grammont :

De 1848 à 1851, seulement, il a existé de légères divergences d'opinions entre la majorité du conseil communal et la majorité du collège, à propos de certaines questions administratives ; elles ont donné lieu à l'annulation de quelques délibérations.

Le seul dissentiment un peu important s'est produit sur la question de savoir si le bourgmestre, qui était en même temps médecin salarié de l'hôpital, pouvait, nonobstant cette dernière qualité, participer à la nomination des membres de l'administration des hospices.

3° Renaix :

Deux conflits un peu sérieux ont surgi dans cette localité en 1863, époque à laquelle le collège des bourgmestre et échevins n'était pas en communion d'idées politiques avec la majorité du conseil.

Par suite du premier, la commune perdit ses droits sur une partie de ruisseau non navigable, ni flottable, le bourgmestre ayant usé de trop de condescendance envers la personne qui avait empiété sur le ruisseau et qui était défenderesse dans le procès intenté à ce sujet.

Le second conflit a éclaté à propos d'une délibération du conseil, du 30 décembre 1863, qui a été annulée par arrêté royal du 1^{er} mars 1864.

Liège. — Les archives de la province ne renseignent que fort peu de conflits de l'espèce déterminée dans la question. Voici les seuls dont il y soit resté des traces :

L'autorité provinciale a dû intervenir pour faire retirer une décision d'un conseil communal portant adoption d'un règlement sur la police des cime-

tières, puis une décision du conseil communal de Hognoul qui ordonnait la démolition d'une maison communale.

Ces choses rentraient, en effet, dans la sphère des attributions légales du collège des bourgmestre et échevins.

A Ramsée, il y a eu deux conflits, le premier à propos de la fixation du lieu des séances du conseil et qui a donné lieu à une dépêche du Département de l'Intérieur du 27 mai 1843; le second, à propos du dépôt des archives; ce dernier a été tranché par un arrêté royal en date du 21 juillet de la même année.

En 1870, il y a eu un conflit à Ans et Glain, au sujet de la nomination de l'avocat de la commune. Un arrêté royal du 12 mars de la même année a tranché le différend.

Hainaut. — Le rapport qui a été transmis par M. le Gouverneur de cette province fait connaître que tous les conflits de cette nature portés devant le Gouvernement ou l'administration provinciale, qu'ils aient eu pour cause des excès ou abus de pouvoir, la non-exécution ou la fausse interprétation des lois et ordonnances, les rivalités de personnes, etc., se sont toujours terminés à l'amiable, à la satisfaction des parties et sans qu'il ait jamais fallu recourir à aucune suspension ou demande d'annulation de décisions communales.

Limbourg. — La députation permanente de cette province a été saisie de deux conflits qui se sont élevés tous les deux entre le collège échevinal et le conseil communal de Mechelen, le premier, en 1854, à propos de la désignation du notaire chargé de faire la vente de terrains incultes; le second, en 1871, au sujet d'une semblable désignation pour une vente d'arbres.

Luxembourg. — Aucun conflit de l'espèce n'a surgi entre des conseils communaux et des collèges échevinaux dans toute l'étendue de cette province.

Namur. — Deux conflits ont éclaté dans les communes de Floreffe et de Namur:

1° A Floreffe. — Un arrêté royal du 30 décembre 1860 a annulé, comme contraire à l'article 90, n° 6. de la loi communale, une délibération du conseil de cette commune par laquelle celui-ci avait institué une commission composée du bourgmestre, d'un échevin et d'un *conseiller communal* pour la direction des travaux à exécuter dans la localité;

2° A Namur. — Un arrêté royal du 2 avril 1868 a annulé une délibération du conseil communal de Namur par laquelle celui-ci nommait un délégué pour assister à l'assemblée générale de la Société du Crédit communal, alors que le droit de délégation appartenait au collège échevinal, comme mesure d'exécution et d'administration.

ANNEXE B.

Enquête administrative sur l'avant-projet de modification à la loi communale
(nomination des échevins).1870 (¹).

I.

Amendements et observations de la Députation permanente d'Anvers.

ART. 2, § 2 du projet.

Le premier alinéa est adopté par 4 voix contre 2.

Le deuxième est voté à l'unanimité.

4 voix contre 2 maintiennent néanmoins la faculté attribuée au Roi de nommer le bourgmestre en dehors du conseil, sur l'avis conforme de la députation permanente (²).

On décide par 4 voix contre 2 que cette nomination aura lieu sur une liste de 3 candidats présentés par la députation.

ART. 55.

Adopté, sauf à remplacer au § 3 les mots *trois mois*, par : *40 jours*. Ce changement est adopté par 5 voix contre 1.

ART. 56, § 2.

Adopté par 5 voix contre 1.

ART. 57.

Ajouter au § 2 : « Elle est réputée acceptée 40 jours après son envoi. »

Intercaler un nouveau paragraphe, ainsi conçu : « Tout conseiller absent » sans congé pendant trois mois consécutifs est réputé démissionnaire. »

Les autres paragraphes sont adoptés.

(¹) Voir pages 9 et 10.

(²) L'avant-projet ne renversait pas la disposition ajoutée à l'article 2, par la loi du 15 avril 1848, et ainsi conçue : « Néanmoins le Roi peut, de l'avis conforme de la députation permanente, nommer le bourgmestre hors du conseil, parmi les électeurs de la commune âgés de 25 ans accomplis. »

*En dehors du projet du Gouvernement.***ART. 59.**

Ajouter le paragraphe final suivant :

Le collège électoral est convoqué lorsque le nombre des membres du conseil sera réduit d'un quart.

ART. 123.

Substituer au texte actuel de cet article la rédaction suivante :

« Les commissaires de police sont nommés et révoqués par les bourgmestres. Leur nomination a lieu sur une liste de trois candidats présentés par le conseil communal et agréés par le président du tribunal civil de l'arrondissement. »

» La nomination et la révocation sont soumises à l'approbation du Roi.

» Le bourgmestre peut suspendre les commissaires de police pendant un mois, à charge d'en donner connaissance au président du tribunal civil. »

ART. 128.

Changer la dernière phrase comme suit :

« Le Roi nomme pour un terme de trois ans les officiers, etc. »

ART. 129.

Rédiger en ces termes le commencement de l'article :

« Les gardes champêtres sont nommés par le Gouverneur, sur une liste double de candidats présentés par le conseil communal, au plus tard dans les deux mois de la vacance. »

Anvers, le 18 novembre 1870.

Avis de M^r le Gouverneur de la province d'Anvers.

Anvers, le 28 novembre 1870.

Le projet transfère au conseil communal le droit de nommer les échevins et enlève ainsi au Roi plus de 5,000 nominations.

Un amoindrissement aussi considérable des prérogatives de la Couronne peut n'être pas sans inconvénient dans un pays comme le nôtre qui jouit des institutions les plus libres de l'Europe. Je doute fort que les conseillers com-

munaux soient plus flattés d'être appelés à l'échevinat par des collègues que par le chef de l'État.

La nécessité des innovations projetées, à ne les considérer qu'au point de vue purement administratif, ne me paraît pas non plus démontrée.

Dans cette province elles n'ont été provoquées, que je sache, par aucune commune.

La nomination des échevins par le Roi permettait au Gouvernement, en cas de nécessité, de donner à une forte minorité un représentant dans le collège échevinal, et d'atténuer dans certaines communes l'omnipotence du secrétaire communal.

Quand les échevins devront être nommés par le conseil, ils seront toujours, selon toutes les probabilités, choisis dans la majorité de ce corps, et la voix de la minorité sera étouffée, ou pourra l'être, à moins que le Gouvernement ne choisisse dans cette dernière le bourgmestre. Mais, dans ce cas, n'est-il pas à craindre, Monsieur le Ministre, que ce magistrat ne soit absorbé par les échevins; que ceux-ci ne s'entendent pour lui dicter la loi et ne soient alors les véritables chefs de la commune? De plus, le secrétaire communal, là où il domine le conseil, aura bien soin de faire nommer comme échevins ses amis et créatures, de sorte que l'autorité supérieure aura encore moins d'action sur lui que par le passé.

Le Gouverneur,

CHEV. ED. PYCKE.

II.

Avis de la Députation permanente du Brabant.

Nous avons vainement cherché à nous rendre compte des avantages que cette réforme doit amener dans les administrations communales; il nous semble que le mode actuel de formation du collège échevinal est préférable. En effet, dans l'intérêt de la marche régulière des affaires de la commune, ne vaut-il pas mieux que ce corps administratif soit homogène que d'être composé d'éléments divers, ayant une origine différente? La réponse à cette question ne nous paraît pas douteuse. Quels sont, d'ailleurs, les abus, les plaintes ou les inconvénients qui justifient cette réforme? Le projet n'en dit rien; nous ne les apercevons pas non plus.

Le pouvoir communal a été formellement établi par la Constitution et il a été organisé d'une manière admirable par la loi du 30 mars 1836; ce pouvoir, dit l'un des commentateurs de nos lois organiques, ne pousse pas seulement ses racines dans le sol de la commune, il les étend aussi au sol de tout le pays la commune est à l'État ce que la famille est à la société elle est une partie d'un grand tout qu'on appelle le pays; elle ne saurait s'engager, se compromettre, se ruiner sans engager, sans compromettre, sans ruiner d'autant le pays. Il ne faut donc pas que ce pouvoir soit isolé des

autres pouvoirs de l'État; il importe, au contraire, de le rattacher à ces derniers, afin qu'il concoure avec eux à l'économie de l'association générale. La loi communale a eu cette sage prévoyance, en réservant à l'autorité supérieure un contrôle sur les actes des corps communaux; supprimez ce contrôle (et il semble qu'on veuille entrer dans cette voie), rompez ce lien et vous brisez du même coup le faisceau qui fait la force de l'État.

Avis de M. le Gouverneur du Brabant.

Bruxelles, le 16 novembre 1870.

... J'écarte tout d'abord les deux modes qui constituent ce qu'on appelle le système des candidatures.

Ce système a, à mes yeux, un défaut capital : il laisse au chef de l'État la responsabilité du choix soit du bourgmestre, soit des échevins, en même temps qu'il lui ôte toute liberté

C'est la nomination par le conseil, moins la franchise.

Je ne puis me rallier non plus à la nomination des échevins par le conseil.

Et voici mes raisons :

Le collège des bourgmestre et échevins n'est pas chargé seulement « de la gestion des intérêts de la commune. »

Il est chargé aussi « de l'exécution des lois, arrêtés et ordonnances de l'administration générale ou provinciale. » Article 90 de la loi du 30 mars 1836, 1^o.

Le bourgmestre est chargé « de l'exécution des lois et règlements de police; il peut déléguer cette attribution en tout ou en partie à l'un des échevins. » Loi du 30 juin 1842.

En cas d'absence ou d'empêchement du bourgmestre, ses fonctions sont remplies par l'échevin le premier dans l'ordre des nominations, à moins que le bourgmestre n'eût délégué un autre échevin. » Loi communale, article 107.

Il semble donc indispensable que le collège tout entier soit nommé par le Roi, pour qu'il y ait unité dans l'exécution, et que le pouvoir central ne reste jamais sans organe.

Cela ne porte, d'ailleurs, aucune atteinte aux droits et aux intérêts spéciaux de la commune.

Entre les divers modes de nomination du bourgmestre et des échevins, je n'hésite pas à donner la préférence au mode que consacre la loi actuelle :

Nomination par le Gouvernement du bourgmestre et des échevins dans le sein du conseil, en permettant la nomination du bourgmestre en dehors du conseil, sur l'avis conforme de la députation permanente. Lois des 30 mars 1836 et 1^{er} mars 1848.

Ce mode transactionnel me paraît concilier heureusement les droits de la commune et l'intérêt du pouvoir central.

L'opinion que j'émetts ici, Monsieur le Ministre, je l'ai exprimée; il y a plusieurs années déjà, dans un discours imprimé ⁽¹⁾, et je crois devoir la maintenir.

Le Gouverneur,
DUBOIS-THORN.

III.

Avis de la Députation permanente de la Flandre occidentale.

Séance du 8 décembre 1870.

« Rapport sur le projet de loi destiné à accorder au conseil communal une part d'intervention dans la formation du collège des bourgmestre et échevins.

» Les attributions du conseil communal sont indiquées au chap. I, titre I de la loi du 30 mars 1836. Celles du collège échevinal font l'objet du chap. II, titre I, même loi. Le conseil délibère sur tout ce qui est d'intérêt communal, c'est le corps délibérant. Le collège échevinal exécute les délibérations du conseil; c'est le pouvoir exécutif de la commune.

» On conçoit que les habitants électeurs de la commune nomment les mandataires à qui ils désirent confier la gestion des affaires communes; et à première vue il devrait appartenir au conseil communal de désigner celui ou ceux qu'il charge d'exécuter ses décisions.

» Mais qu'on n'oublie pas : que si la commune est indépendante pour la gestion de ses intérêts particuliers, ces intérêts doivent se concilier avec l'intérêt général et lui sont subordonnés; que la commune fait partie de la province et de l'État et qu'il doit être pourvu dans la commune à l'exécution des lois, des arrêtés et ordonnances de l'administration générale et provinciale.

» La loi confie cette tâche au collège des bourgmestre et échevins qui ainsi, dans la commune, participe à l'administration générale, tout en étant chargé de l'administration communale.

» A qui donc devrait appartenir la nomination du collège échevinal?

» Dans les premiers temps de notre organisation politique (1830 à 1836), l'élection des bourgmestres et échevins était déferée aux électeurs de la commune.

» La loi communale de 1836 défera ces nominations au Roi, tout en restreignant son choix aux membres du conseil communal.

» Mais avant que ce système ne prévalût, bien d'autres avaient été non-seulement proposés, mais même adoptés par les Chambres législatives :

» Ainsi, en 1834, on admit que la nomination du collège appartiendrait au Roi, mais sur la présentation du conseil. Ainsi, en 1835 on admit la nomi-

⁽¹⁾ *De l'administration communale*, Bulletin des séances du conseil provincial du Brabant, 1865.

nation du bourgmestre par le Roi ; celle des échevins par le conseil. Encore ferai-je remarquer que, dans une séance antérieure, on en était revenu au système de 1830, savoir : la nomination des échevins par les électeurs communaux.

» Le système si laborieusement élaboré en 1836 fut néanmoins de courte durée. Dès 1842 on modifia la législation en ce sens que le Roi put nommer le bourgmestre en dehors du conseil, parmi les électeurs de la commune, âgés de 25 ans accomplis, et la loi de 1848 modifia encore la loi nouvelle, en décrétant que pour nommer en dehors du conseil, le Roi doit agir de l'avis conforme de la députation permanente.

» Ainsi, dans l'espace de 40 ans, sept ou, tout au moins, quatre législations sur cette matière ont vu le jour et actuellement encore un nouveau projet de loi est soumis à notre avis.

» Le bourgmestre est nommé par le Roi dans le sein du conseil. Les échevins sont élus par le conseil parmi ses membres. »

» La première disposition est empruntée à la loi de 1836. La seconde est la reproduction du projet admis en 1835.

» On le voit, la matière prête à discussion et tout système quelconque a des antécédents et a eu ses défenseurs.

» Et quand on y réfléchit, il n'y a rien qui doive surprendre. Comme je le disais au commencement, le collège échevinal, chargé de l'administration des intérêts communaux, participe également à l'administration générale. C'est cette administration qui, dans un territoire restreint et déterminé, fait exécuter les lois, les arrêtés généraux ; c'est l'autorité qui relie la commune à l'État.

» Ainsi, deux intérêts sont en présence et sont à ménager ; et, selon que l'on fera pencher la balance en faveur de l'intérêt général ou de l'intérêt communal, on accordera plus ou moins à l'autorité royale.

» Avant d'aborder l'examen du projet de loi soumis à nos délibérations, qu'il me soit permis de présenter une observation préalable : le pouvoir exécutif dans la commune n'est pas confié à un fonctionnaire, mais à un collège ; c'est un défaut de notre législation et l'on n'a pas tardé à s'en apercevoir. Aussi la loi de 1842 a considérablement étendu les attributions du bourgmestre, considéré comme représentant du pouvoir exécutif.

» Je n'ai pas à rechercher l'origine de cette législation, qui me paraît une réminiscence ou un souvenir d'une époque où des principes différents prévalaient dans la politique intérieure.

» Abordant maintenant l'examen du projet de loi soumis à nos délibérations, je crois qu'il y a lieu de lui adresser cette critique : qu'il ne tient pas suffisamment compte de l'intérêt général et relâche trop les liens qui rattachent la commune à l'État.

» Qu'on n'oublie pas que le pouvoir exécutif, dans la commune, est déferé au collège et qu'il ne faut pas poser un principe qui puisse créer un antagonisme entre les membres qui le composent. Je pourrai plus facilement comprendre qu'on défère soit au conseil, soit aux électeurs, la nomination de tout le collège, c'est-à-dire, du bourgmestre et des échevins. Mais comme il convient de rattacher la commune à l'État sous peine de se créer de graves

difficultés, il faut faire la part au pouvoir central dans la nomination des magistrats communaux, parce que ceux-ci participent à l'administration générale, art. 91, § 1; et pour ces mêmes motifs et parce que le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police, loi du 30 juin 1848, je pense qu'il n'y a pas lieu d'abroger à l'art. 2 la disposition qui permet au Roi, de l'avis conforme de la Députation, de nommer le bourgmestre en dehors du conseil.

» Cette disposition est sage et prudente; elle n'a pas donné lieu à des abus, l'opinion publique n'en demande pas l'abrogation.

» Je ne suis donc pas favorable au projet de loi. Les réclamations qui ont pu se produire sous la législation existante ne s'adressent pas à la loi, mais au mode d'application d'icelle. Rien n'empêche que dans la nomination des bourgmestres et échevins on tienne compte des vœux du conseil communal. Cela entre évidemment dans l'esprit de la législation.

» Que s'il y avait lieu de reviser notre législation communale, tenant compte des divers intérêts en présence, maintenant le collège échevinal, et donnant satisfaction à toutes les exigences, voici les principes à appliquer :

» Au conseil communal appartient la gestion des affaires communales. Le conseil est choisi par les électeurs de la commune.

» Au collège échevinal appartient l'exécution des décisions du conseil, ainsi que la gestion des affaires journalières.

» Au bourgmestre *seul* serait confiée l'exécution des lois, des arrêtés et ordonnances de l'administration générale ou provinciale; *seul* il aurait la police. Le tout sauf délégation.

» Les échevins seraient élus par le conseil communal, parmi ses membres; comme la députation permanente est nommée par le conseil provincial. Et dans ce système le collège n'étant chargé que de l'exécution des décisions du conseil, c'est au conseil à en élire les membres.

» Enfin, le bourgmestre, chargé de l'exécution des lois et arrêtés, lien entre le pouvoir communal et le pouvoir central, serait nommé par le Roi, dans le sein du conseil. Néanmoins, de l'avis conforme de la députation permanente, le Roi pourrait le nommer en dehors du conseil. Les intérêts de la commune et ceux du pouvoir central sont ainsi également sauvegardés. »

Après la lecture, la discussion relativement au projet de loi s'est ouverte sur ce rapport. Les conclusions qui découlent des principes y développés, c'est-à-dire, 1^o de maintenir le mode de nomination existant; 2^o subsidiairement et pour le cas où les échevins seraient nommés par le conseil, de conférer au bourgmestre seul l'exécution des lois, arrêtés et ordonnances en ne laissant aux échevins que la participation à l'administration journalière; ces conclusions ont été vivement combattues par plusieurs membres. Ceux-ci, s'appuyant sur des considérations de droit et de fait qui ont donné naissance au projet en question, et qui a pour but d'étendre les franchises communales en faisant donner par la loi au conseil communal une part d'intervention dans la formation du collège des bourgmestre et échevins, ont vivement soutenu le projet. Un d'entre eux a même proposé formellement d'adopter un des autres modes signalés dans la dépêche de M. le Ministre de l'Intérieur, en date du 28 octobre 1870, cabinet, en vue d'atteindre ce but, savoir : l'élection par le conseil du collège, en laissant au Roi le choix du bourgmestre parmi ces élus.

Procédant ensuite au vote sur les différentes propositions, le collège a écarté celle de M. le rapporteur concluant au maintien de la législation actuelle.

Sa deuxième proposition subsidiaire conçue comme suit :

« 1^o Le Roi nommerait le bourgmestre parmi les conseillers communaux ; toutefois de l'avis conforme de la députation permanente le Roi pourrait le nommer en dehors du conseil parmi les électeurs de la commune âgés de plus de 25 ans. Le bourgmestre seul serait chargé de l'exécution des lois, arrêtés et ordonnances de l'administration générale et provinciale, art. 90 § 1.

« 2^o Les échevins seraient choisis parmi les conseillers communaux par le conseil communal.

» Ils seraient uniquement chargés de l'administration journalière, des affaires communales et de l'exécution des décisions du conseil.

« 3^o Le conseil communal conserverait ses attributions actuelles, »

a été écartée par parité de voix, trois contre trois ; un membre s'était retiré avant les débats.

La proposition d'un autre membre conçue comme suit :

« Les membres du collège échevinal sont désignés par le conseil communal ; » parmi les membres désignés le Roi nomme le bourgmestre, » a été aussi écartée par parité de voix.

Finalement le principe tel qu'il a été formulé dans le projet de loi qui accompagnait la dépêche de M. le Ministre de l'Intérieur du 28 octobre 1870 a été admis par quatre voix contre une et une abstention.

En conséquence le collège s'est rallié purement et simplement aux modifications du deuxième § de l'article 2, l'article 55, le deuxième § de l'article 56 et les quatre premiers paragraphes de l'article 57 de la loi communale telles qu'elles sont formulées dans le projet du cabinet.

Avis de M. le Gouverneur et de MM. les Commissaires d'arrondissement de la Flandre occidentale.

Je suis d'avis, Monsieur le Ministre, avec l'honorable rapporteur, aux propositions duquel je me suis d'ailleurs rallié en collège, que les griefs allégués contre la législation actuelle proviennent non pas du principe de nomination inscrit dans la loi, mais du mode de l'appliquer. C'est ce que M. le rapporteur appelle l'abus dans l'application, parce que l'autorité à laquelle sont dévolus les choix ne tient pas suffisamment compte des vœux de la majorité du conseil. Or, est et restera de l'essence de nos institutions politiques que le parti au pouvoir se laisse guider dans le choix des collèges échevinaux par des considérations autres que celles purement administratives. Il ne tiendra le plus souvent compte et ne pourra tenir compte dans le but de sa conserva-

tion, des vœux de la majorité du conseil. que pour autant que cette majorité soit la sienne. Le projet en question remédiera-t-il à ce que l'honorable rapporteur appelle un abus dans l'application du principe inscrit dans la loi? — Je pense que non, et que ce serait inscrire dans la loi cet abus et un abus même plus grave. En effet, le choix des échevins laissé au conseil ne se ressentira pas seulement des divisions politiques, mais de toutes les divisions et haines de familles, qui, dominant l'intérêt général, mettraient les communes à la merci des intérêts privés et de quelques privilégiés. Ce sont ces motifs puisés dans leur expérience qui ont guidé Messieurs les commissaires des arrondissements, que j'ai consultés, et dont vous trouverez ci-joints les rapports, à demander, à l'exception d'un seul, le maintien de la législation actuelle.

Envisageant la question d'une manière générale et au point de vue des avantages que l'on pourrait retirer des modifications à apporter à la législation actuelle, je pourrais me rallier, Monsieur le Ministre, au projet de loi qui consacrerait en principe le choix de la moitié des échevins par les conseils communaux ou au moins le choix par le conseil d'une liste de candidats à ces places. De cette manière la majorité du conseil serait toujours représentée au collège de par la loi, et l'abus aujourd'hui signalé disparaîtrait dans toutes les circonstances, et l'esprit de la loi actuelle ne pourrait plus légalement être faussé. Ce mode aurait un autre avantage et permettrait au pouvoir d'étendre le choix, aujourd'hui limité, pour les nominations qui lui sont réservées, à un plus grand nombre, en se basant sur des considérations de capacité, d'honorabilité, etc., etc., parce que la majorité du conseil aurait toujours son représentant dans celui ou ceux des échevins choisis par elle. Ces échevins auraient dans les circonstances les plus défavorables au moins le rôle de contrôleurs des actes de l'administration communale et ils pourraient en référer, dans tous les cas, et même d'urgence, à leurs mandants.

Le Gouverneur,
B VRAMBOUT.

Commissariat d'arrondissement de Bruges-Ostende.

Bruges, le 17 novembre 1870.

. . . Un examen consciencieux de ce projet ne m'a pas amené à apprécier les avantages que l'on pourrait attendre de l'intervention du pouvoir communal dans la formation du collège des bourgmestre et échevins.

Avant de conférer un mandat, le Gouvernement peut user des moyens nombreux et efficaces dont il dispose sous le régime actuel pour s'assurer du degré d'intelligence, d'instruction en même temps que du dévouement à la chose publique que l'on peut rencontrer chez tel membre du conseil communal, et je ne sache pas que l'exécution de la législation en vigueur ait présenté des inconvénients.

Si cette attribution est laissée aux conseils communaux, n'est-il pas à craindre que ces collèges, négligeant les préoccupations élevées qui doivent diriger le choix du Gouvernement, se laissent inspirer par des considérations d'ordre inférieur souvent étrangères si non opposées aux intérêts de la bonne administration de la commune? Les éléments généralement très-faibles dont se composent les conseils communaux me paraissent légitimer cette appréhension.

A l'appui de cette opinion, je crois pouvoir invoquer le triste usage que fait trop souvent le pouvoir communal de la part d'intervention que la loi lui confère, dans la nomination des gardes champêtres, des receveurs, etc. Dois-je rappeler les abus auxquels a donné trop souvent lieu de la part des conseils communaux la fixation des rôles d'abonnement?

Ces considérations me déterminent à émettre l'avis que l'adoption du projet en question ne laisserait pas de présenter à l'avenir de graves inconvénients, et qu'il y a lieu de maintenir le mode de nomination actuel des administrations communales, qui constitue à mes yeux une des prérogatives les plus précieuses et les plus importantes du Gouvernement.

Si, cependant, le principe de l'intervention des conseils communaux devait être favorablement accueilli par la Législature, je verrais moins d'inconvénients, parmi les systèmes présentés, à l'adoption de celui qui laisse au Roi une liberté plus étendue dans la nomination des bourgmestres, la restriction apportée en projet aux privilèges de la couronne ne me paraissant ni légitimée ni compensée par aucun avantage.

Le Commissaire d'arrondissement,

A. GOUPY.

Arrondissement de Courtrai.

Courtrai, le 15 novembre 1870.

A mon avis, l'article 2, § 2, portant que les échevins seront élus par le conseil communal parmi ses membres, bien que devant être approuvé en principe comme donnant une nouvelle extension aux libertés communales et à l'autonomie de la commune, pourrait cependant dans la pratique présenter quelques inconvénients; ainsi, la nomination des échevins émanant du conseil pourrait y donner naissance à des compétitions, à des rivalités, des inimitiés, qui n'y existent déjà que trop souvent, sous le régime actuel. Il serait peut-être préférable de laisser à la prérogative royale la nomination des échevins, comme celle du bourgmestre, tous seraient pris dans le sein du conseil, mais les échevins devraient être présentés sur une liste double de candidats, formée par le conseil communal.

Quant aux avantages que présenteraient les modifications proposées, sur la législation actuelle, ils me semblent consister principalement en ce que les nominations des échevins seraient l'expression des vœux de la majorité du

conseil communal; la mission du collège en serait notablement facilitée, ces nominations seraient moins exposées à la critique et ne donneraient plus matière à des discussions parfois irritantes dans les Chambres législatives.

Le Commissaire d'arrondissement,

H. DECOCK.

Arrondissement de Furnes-Dixmude.

Furnes, le 19 novembre 1870.

L'expérience m'ayant démontré d'une manière irrécusable que le système actuel qui fonctionne depuis 1836 a toujours été des plus satisfaisants sous tous les rapports, je suis d'avis qu'on devrait s'attendre à voir surgir à tout instant autant dans les villes que dans les communes rurales des abus, sinon de graves dangers, si le cabinet persistait à vouloir introduire dans la loi communale les modifications dont il s'agit.

Le Commissaire d'arrondissement.

JOYE-GHYS.

Commissariat d'arrondissement de Thielt-Roulers.

Roulers, le 18 novembre 1870.

Je ne pense pas qu'il soit désirable de conférer aux conseils communaux le droit de nommer les échevins.

En n'envisageant la question qu'au seul point de vue de nos franchises communales, je trouverais bien plus rationnel de faire élire les échevins directement par l'assemblée des électeurs; c'est que je crains qu'en conférant ce droit aux conseils communaux, l'esprit de cabale et de coterie ne pénètre dans ces collèges et que des questions personnelles et irritantes, la partialité ou des préventions ne viennent influencer, d'une manière fâcheuse, leurs délibérations et la gestion des affaires politiques.

Je comprends très-bien qu'il convient que la *majorité* du conseil soit toujours représentée au collège échevinal, et j'admets que le Gouvernement du Roi, guidé quelquefois par des considérations purement politiques, peut ne pas toujours donner cette satisfaction à la majorité du conseil communal en nommant des échevins qui ne sont pas du bord de cette majorité; mais si le bourgmestre est nommé par le Roi et que les échevins soient nommés directement par les électeurs ou le conseil communal, la différence d'origine ou l'absence d'homogénéité au collège échevinal peut également faire naître des

difficultés auxquelles on n'aura pas songé et donner lieu à des tiraillements qui entravent l'administration journalière de la commune.

Dans mon opinion il serait plus logique, plus libéral, au point de vue de nos franchises communales, de faire élire les bourgmestres et échevins, directement par les électeurs, mais à une condition, ce serait de réserver au Roi la nomination des secrétaires et receveurs communaux sur une liste proposée par le conseil communal de deux candidats porteurs d'un diplôme de capacité à délivrer par une commission *ad hoc*, nommée par la députation permanente.

Les franchises communales ne sont pas les seuls intérêts en jeu lorsqu'il s'agit de l'administration progressive de la commune et de l'intelligente et fidèle exécution de la loi. La liberté est souvent un moyen; c'est une chose précieuse; mais elle n'est pas toujours le but qu'il faut chercher à atteindre. Le but, c'est le règne de la capacité; c'est de trouver des hommes instruits, capables de prêter un concours utile à l'administration de la commune et à l'exécution des lois et règlements d'administration générale. Ce but est-il atteint surtout dans les communes rurales? Sans doute, on trouve dans beaucoup de communes rurales, autant que dans les villes, des secrétaires, des receveurs communaux, recommandables et instruits, mais on en trouve aussi un grand nombre qui, sous le double rapport de l'aptitude et de l'exacitude, laissent énormément à désirer : la commune est mal administrée, les lois reçoivent souvent une fausse application ou sont méconnues, le désordre règne dans la comptabilité, là où des conseils communaux, et ils sont nombreux à la campagne, ont nommé un secrétaire ou un receveur communal incapable ou négligent.

Tout le monde le dit, tout le monde le croit, c'est le secrétaire qui, surtout dans les communes rurales, est l'âme de l'administration; et c'est à ce fonctionnaire que la loi communale crée une position en quelque sorte inamovible, entièrement indépendante du Gouvernement, qui n'a rien à voir dans sa nomination, indépendante même du conseil communal qui ne peut le destituer sans l'approbation de la députation permanente, indépendante de cette dernière autorité qui peut bien donner ou refuser son approbation quand il s'agit de sa nomination ou de sa destitution, mais qui n'a le droit ni de le nommer ni de le destituer.

Le Commissaire d'arrondissement,

VAN DEN BERGHE.

Arrondissement d'Ypres.

Ypres, le 19 novembre 1870.

D'après mon appréciation, il y a lieu de se rallier à l'avant-projet présenté par le Gouvernement, et portant modification du deuxième paragraphe de l'article 2, de l'article 55, du deuxième paragraphe de l'article 56 et des quatre premiers paragraphes de l'article 57 de la loi communale.

Je crois, d'une manière générale, qu'il est équitable et pratique de donner aux administrés la part la plus large possible dans le choix de leurs administrateurs; que plus intéressés et placés plus près, ils sont plus aptes que quiconque ce soit pour faire des choix utiles.

Donner au conseil communal élu une part d'intervention dans la formation du collège, en lui conférant l'élection des échevins, c'est donc, à mon sens, entrer dans une voie sagement décentralisatrice et sagement progressive. Il arrive trop souvent, sous l'empire de la législation actuelle, que l'expédition des affaires communales se trouve grandement entravée, par l'opposition que croit devoir faire le conseil à un bourgmestre et à des échevins choisis, souvent par des motifs étrangers à l'administration, dans la minorité du conseil. Cette cause de conflit et de retards disparaîtrait, du moins en partie, par l'adoption des modifications proposées par le Gouvernement.

C'est dans cet ordre d'idées que j'aurais, pour ma part, préféré au système auquel le Gouvernement semble s'être arrêté, le second mode plus complet, également indiqué, mode d'après lequel le conseil élirait le collège, et qui limiterait à l'un de ces élus le choix du Roi pour la nomination du bourgmestre.

En somme, je crois que le résultat du projet sera de donner moins de prise à la politique dans les affaires communales, de faire du choix des échevins une question purement administrative. J'estime donc qu'il présente de sérieux avantages sur la législation actuelle.

Le Commissaire d'arrondissement,

RUZETTE.

IV.

Avis de la Députation permanente de la Flandre orientale.

Gand, le 26 novembre 1870.

La Députation permanente du Conseil provincial de la Flandre orientale a pris connaissance des modifications proposées par le Gouvernement à la loi communale, et elle émet l'avis qu'il y a lieu de les adopter.

En effet, la loi communale a établi un conseil communal pour la délibération, et un collège des bourgmestre et échevins pour l'exécution.

Il est conforme à tous les principes que ceux qui sont chargés de l'action soient de l'opinion de ceux qui siègent dans le conseil. Il en résulte, en ce qui concerne les intérêts communaux, que le bourgmestre et les échevins devraient être élus par le conseil communal, parce que cette nomination par les élus rend plus homogène l'action du collège et du conseil.

Mais il y a des lois générales à exécuter sous l'autorité du Gouvernement : il faut que l'ordre public soit assuré, et il est désirable que l'État ait une part légitime d'influence dans le sein des conseils communaux. Et sous ce rapport, il peut convenir que l'État ne reste pas étranger à l'élection du chef de

la commune, pourvu que le choix du Roi se porte sur un nom honoré des suffrages de ses compatriotes. L'influence du bourgmestre nommé dans le conseil en sera d'autant plus grande, et son autorité plus respectable.

Mais quand les communes ne font qu'exercer le pouvoir qui leur est propre pour les intérêts communaux, il est à désirer que la majorité de ceux qui sont chargés de l'exécution partage l'opinion de la majorité qui a délibéré. Ce but sera atteint, si la nomination des échevins est laissée au conseil communal parmi ses membres. Il pourrait être manqué, si le choix en est laissé à l'État. S'il y a divergence d'opinions entre le collège et le conseil, les difficultés se multiplieront, et la division et la discorde seront jetées dans le conseil communal et dans les communes.

Pour les prévenir, il faut accorder au conseil communal l'élection des échevins. De cette façon, on donnera aux communes une juste part dans la gestion de leurs intérêts; on leur assurera la liberté et l'indépendance auxquelles elles ont droit. L'intérêt public et les droits de l'État seront suffisamment garantis par la nomination du bourgmestre par le Roi, dans le sein du conseil communal.

La Députation exprime le vœu de voir disparaître le § 3 de l'article 3 de la loi communale, qui donne au Roi le droit de nommer le bourgmestre hors du conseil, parce que ce système est inconciliable avec la liberté communale.

Quant à la nouvelle rédaction de l'article 36, § 2, elle diffère peu de l'article 36 ancien, et il suffirait d'ajouter à cet article les mots : *L'échevin révoqué ne pourra être réélu.*

La Députation aime à croire que ce système de liberté dans le choix des administrateurs communaux n'entraînera pas d'inconvénients réels, si, comme elle en a récemment exprimé l'avis, la loi maintient un contrôle sérieux et efficace dans la comptabilité communale. Toutefois, si des abus étaient signalés, il est à observer que l'article 36 donne à une autorité supérieure le droit de suspendre et de révoquer les échevins.

D'un autre côté, si les administrations communales oubliaient leurs devoirs, au point de ne pas venir en aide au pouvoir central, l'envoi de commissaires spéciaux assurerait immédiatement l'exécution des lois. (Art. 88, loi communale.)

Avis de M. le Gouverneur de la Flandre orientale.

Gand, le 26 novembre 1870.

L'État c'est la commune. L'un ne peut pas être bien administré si l'administration de l'autre ne repose pas sur des bases saines et offrant les garanties nécessaires.

Aussi, dans les débats sur les divers projets de loi d'organisation communale qui ont vu le jour de 1833 à 1848, les hommes de principes gouvernementaux, dans la Législature, ont-ils lutté pied à pied contre les deux forces qu'ils y rencontraient, l'une l'influence de l'atmosphère révolutionnaire qui

est allée en s'affaiblissant jusqu'en 1847, puis a repris passagèrement en 1848 sous l'impulsion d'événements du dehors; l'autre, l'influence coalisée des extrêmes dans les deux partis en présence, extrême libéral à personnifier en MM. Seron, Gendebien, etc.; extrême catholique à personnifier en MM. Doignon, Van den Bossche, etc.

Les hommes de principes gouvernementaux ont-ils réussi? — *Incomplètement*, si je m'en rapporte à l'expérience pratique.

Trois défauts graves, entre autres, sont, en effet, restées découler de la loi définitive :

L'insuffisance de latitude laissée au pouvoir royal pour le choix du personnel des régence; l'instabilité des mandats administratifs; l'entrave à l'action des collèges échevinaux résultant de l'indépendance vis-à-vis d'eux comme vis-à-vis de l'autorité supérieure, du secrétaire communal, leur instrument indispensable qui ne relève plus que du conseil depuis l'extinction de la première formation.

Deux prétentions s'étaient posées en rivales :

Laisser à l'État sa légitime influence sur la commune, pour assurer l'exécution des lois générales;

Affranchir la commune de toute tutelle de l'autorité centrale.

A qui appartiendrait le droit de nomination des bourgmestres et échevins?

Tel était le point qui devait être vivement disputé.

Il fut pourtant objecté, avec pleine raison, qu'il n'avait d'importance que relative, suivant les attributions qui seraient conférées aux collèges échevinaux; qu'il fallait donc diviser provisoirement le projet de loi en deux parties, l'une concernant le personnel, l'autre les attributions, et se mettre d'accord sur l'une avant d'aborder l'autre. Les attributions du bourgmestre, comme agent d'exécution des lois générales, ne pouvaient en effet être étendues aux échevins qu'en tant que ceux-ci relevassent du même pouvoir.

C'est ce principe qui a fini par prévaloir.

L'État a une part de garantie résultant du droit de nomination;

La commune a largement la sienne, résultant du droit d'élection directe des membres du conseil et de l'obligation pour le pouvoir souverain de ne choisir que parmi eux les bourgmestres et échevins.

La balance penchait déjà du côté du principe électif, et allait le faire davantage à mesure qu'aux secrétaires de la première formation succéderaient des secrétaires ne relevant plus que des conseils communaux.

Aucune compensation n'était à attendre du droit exceptionnel de choisir en certains cas le bourgmestre en dehors du conseil, droit resté lettre morte si j'en juge par la Flandre orientale où il est sans application. — On veut en voir une trop forte dans les dispositions de la loi de 1842, qui réservent au moins la police au bourgmestre seul, et c'est pour rétablir l'équilibre prétendument rompu par elles, que l'on propose d'abandonner aux conseils le choix des échevins. Ces dispositions de 1842 étant inapplicables à une série

d'attributions des collèges échevinaux se rattachant à l'exécution des lois d'intérêt général, proposer d'enlever à la couronne le choix des échevins serait remettre en question le point qui a servi de base aux discussions de la loi communale et en a fait diviser le projet en deux parties provisoirement distinctes.

Attaquée dans son principe fondamental, cette loi ne serait pas à modifier mais à refaire.

Les attributions exécutives du collège échevinal n'ayant été déterminées qu'en raison du principe adopté pour la nomination de ses membres, revenir sur ce dernier point implique l'obligation de revenir sur l'autre.

Placé sous la dépendance d'échevins participant avec lui à l'exercice du pouvoir exécutif, le bourgmestre isolé ne serait en effet plus le chef, mais le subordonné de ses adjoints. Il en serait entravé quand ils le voudraient, et, qui pis est, quand il le désirerait lui-même pour tenir l'autorité supérieure en échec.

De quel prestige, de quelle force réelle pourrait encore rester investi un pareil mandataire? De quelle responsabilité personnelle pourrait-il encore rationnellement rester chargé? Exposé dans son collège à toutes les coalitions de jalousies, d'intérêts, de partis, il devrait y abdiquer son libre arbitre ou succomber dans l'isolement.

Même dans la condition actuelle des choses, l'une des préoccupations les plus commandées à l'autorité supérieure est précisément celle d'éviter cet isolement.

Désarmée par la loi si la proposition en instance était admise, cette autorité n'aurait plus qu'à s'attendre à tous les genres de conflits, et à se résigner à l'impuissance du seul agent sur lequel le Gouvernement aurait conservé une action.

Dans les campagnes de notre Flandre où l'influence la plus active, et souvent la plus puissante dans les élections communales, ne semble guère se préoccuper du degré d'instruction et d'aptitude des candidats qu'elle patronne, il n'y aurait plus à compter sur la possibilité, même matérielle, d'assurer la régularité de la marche administrative que compromet déjà bien assez regrettablement l'indépendance du secrétaire communal.

De minimis non curat prætor est un axiome dont, il faut bien le dire, il est largement usé dans notre pays. Le plupart de nos lois sortent des mains de la Législature transformées par des amendements improvisés sans contrôle pratique, sans révision préalable d'un conseil d'État compétent qui en aurait au moins mis en concordance les diverses dispositions. Une fois promulguées, c'est aux agents secondaires à en assurer l'exécution hérissée de difficultés; pour la rendre absolument impossible il ne manque plus que de démonter les rouages subalternes.

Mandataire du Roi, j'ai, en maintes circonstances, eu à montrer le pouvoir trop désarmé devant l'action dissolvante des partis; la marche des choses ne m'a, dans l'intervalle, rien appris qui soit de nature à modifier mes appréciations de longue date invariables à cet égard.

Le Gouverneur,
DE JAEGER.

V.*Avis de la Députation permanente et de M. le Gouverneur du Hainaut.*

Mons, le 6 décembre 1870.

La députation permanente s'est prononcée à l'unanimité contre l'adoption du projet de loi.

Bien que la question posée purement et simplement ait été résolue de même, c'est-à-dire sans qu'il y ait lieu réellement d'ajouter aucun commentaire au résultat dont je viens de vous rendre compte, je crois devoir mentionner, cependant, la restriction émise par l'un des membres, qui eût voté autrement, a-t-il déclaré, s'il se fût agi de conférer la nomination des bourgmestres ainsi que celle des échevins à l'élection du conseil communal dans le sein de cette assemblée. Un second membre de la Députation s'est rallié à cette manière de voir.

En présence de l'unanimité dont mon vote a été l'un des éléments, je crois superflu, Monsieur le Ministre, de développer ici mon opinion personnelle que vous voulez bien me prier d'exprimer. Elle est, en tous cas, absolument favorable au maintien de l'état de choses qui nous régit actuellement et dont il n'est pas à ma connaissance que la modification soit réclamée par aucun intérêt.

Le Gouverneur,
Prince DE CARAMAN-CHIMAY.

VI.*Avis de la Députation permanente de la province de Liège.*

Liège, le 30 novembre 1870.

La Députation s'est demandé d'abord si la législation de 1836, modifiée par celle de 1848, a donné lieu à des inconvénients ou à des abus dans la pratique, car c'est au point de vue des faits qu'il importe d'abord de se placer. Or il lui a paru qu'en thèse générale le système actuel avait régulièrement fonctionné. Sans doute quelques nominations ont pu être critiquées; mais, dans leur ensemble, les choix faits par le Gouvernement, depuis la loi du 1^{er} mars 1848, ont été inspirés par les intérêts d'une bonne administration, et par le désir de contribuer à élever autant que possible le niveau intellectuel et moral des autorités communales.

Le vœu des habitants et des conseils communaux a généralement exercé une influence prépondérante sur ces choix, et si l'autorité supérieure a parfois combiné avec ces considérations des motifs d'une autre nature, ces motifs presque toujours étaient puisés dans la nécessité de confier en bonnes mains

le soin des intérêts publics. Que quelques abus aient pu se produire, c'est possible, ne sont-ils pas de l'essence de toutes les institutions? Mais il n'en est pas moins acquis que la loi déjà ancienne qui nous régit a eu pour effet d'améliorer et de fortifier l'administration des communes.

La députation permanente a ensuite recherché si le mode nouveau proposé, à savoir l'élection des échevins par le conseil communal, serait susceptible de présenter des résultats plus satisfaisants.

Elle s'est prononcée pour la négative, par les motifs ci-après déduits.

D'abord il est douteux que le conseil confie invariablement la gestion des affaires aux plus capables et aux plus dignes. Des influences de toute nature, des rivalités regrettables ne manqueront pas de se produire. Le Gouvernement a aujourd'hui un moyen d'apaiser les discordes locales: s'il lui était retiré, celles-ci pourraient se perpétuer indéfiniment.

La législation actuelle place le collège échevinal au-dessus des intrigues qui peuvent s'ourdir au sein du conseil. Qu'arriverait-il, au contraire, avec le système présenté? Les échevins seraient privés d'une partie de leur indépendance; celui d'entre eux qui, dans un vote, aurait contrarié un ou plusieurs conseillers, celui qui, dans l'exercice de ses devoirs et spécialement lorsqu'il remplace le bourgmestre dans ses fonctions d'officier de police, aurait mécontenté ses collègues, se trouverait exposé à être éliminé du collège au prochain renouvellement.

Le Gouvernement et la commune pourraient se voir enlever ainsi, par l'effet de ressentiments personnels, des hommes en position de rendre des services réels. Évidemment, il faut au collège échevinal une certaine liberté d'action pour qu'il puisse exercer convenablement les attributions que la loi lui a confiées.

Puis, comment un collège nommé en partie par le conseil, en partie par le Gouvernement, pourra-t-il exercer des pouvoirs? Le bourgmestre, qui ne sera pas en majorité, se verra impuissant à assurer la marche du service, et l'on se trouvera sans autre ressource que le droit de révocation, moyen fâcheux et irritant, dont l'emploi ne ferait souvent qu'accroître les difficultés. Chargé de l'exécution des lois, sauf des lois de police, et ayant l'administration journalière des affaires de la commune, le collège doit être composé d'hommes ayant les mêmes vues administratives; il doit être autant que possible homogène, et pour cela il faut que le mandat de ses membres ait une même origine. En les faisant nommer par des pouvoirs différents, il arrivera fréquemment qu'ils seront en désaccord, qu'ils chercheront même à se contrecarrer, et la marche des affaires sera entravée au grand détriment de la commune elle-même. Dans les communes rurales surtout, l'action de l'autorité centrale ne peut être restreinte sans dommage pour la bonne administration des intérêts communaux.

Quant à l'exécution des lois et des règlements d'administration *générale*, qui présente déjà tant de difficultés aujourd'hui, elle éprouverait des entraves presque insurmontables. Chaque jour le Gouvernement a besoin du concours des collèges échevinaux, pour les services les plus compliqués et les plus importants. Or, quels embarras pourront naître de ce que le collège ne pourra ou ne voudra pas prêter le concours réclamé de lui?

Ainsi pour les registres de l'état civil. La tenue de ces registres est confiée par l'article 93 de la loi communale aux collèges échevinaux qui, à défaut de bourgmestre, nomment dans chaque commune l'officier de l'état civil. Ce mandat, qui est salarié, pourra être brigué et obtenu par un homme incapable de le remplir; et, dans ce cas, tous les efforts de l'administration supérieure seront impuissants à prévenir des irrégularités et des omissions.

Il entre aussi dans les attributions des échevins d'exercer par délégation les fonctions de police. Ils en sont, en outre, chargés par la loi dans le cas d'absence ou d'empêchement du bourgmestre. Ces dispositions peuvent avoir pour conséquence, dans un moment donné, d'investir un échevin des fonctions les plus délicates et les plus graves. Or la députation permanente ne pense pas que le mode de nomination proposé présente à cet égard les garanties désirables.

Il est tout à fait rationnel que les bourgmestres et les échevins tiennent leur mandat de la même autorité; et l'on ne peut se dissimuler les inconvénients et les dangers que pourrait entraîner la composition de ces collèges, telle qu'on la propose. Le système actuel ayant régulièrement fonctionné depuis un grand nombre d'années, il semble préférable de le maintenir, plutôt que de s'exposer à compromettre la marche régulière de l'administration publique.

Telle est la manière de voir de la Députation à ce sujet. Les motifs sur lesquels elle est fondée s'appliquent jusqu'à un certain point à un autre système indiqué dans votre circulaire du 28 octobre, c'est-à-dire à celui qui ne donnerait au conseil que le droit de *présentation* des échevins. Toutefois, si l'on suppose une liste double de candidats, ce mode présenterait sans doute moins d'inconvénients.

Enfin le troisième système indiqué, à savoir la nomination du bourgmestre par le Roi parmi les élus du conseil, pour les fonctions de membres du collège, également indiqué dans votre circulaire précitée, serait peut-être plus rationnel que les précédents, mais il laisserait une trop faible part au pouvoir central, qu'il importe de ne pas désorganiser à ce point. L'action de ce pouvoir deviendrait alors tellement restreinte et illusoire qu'autant vaudrait donner tout d'un coup à *la commune* le droit de nommer toute son administration.

La Députation a cru devoir rencontrer aussi la considération théorique sur laquelle se fonde le projet soumis à son examen, à savoir que depuis la loi du 30 juin 1842, la prérogative communale serait trop amoindrie, et qu'il y aurait lieu de rétablir l'équilibre rompu en faveur du Gouvernement. Ce collège est d'avis que ce motif, qui pouvait peut-être se concevoir avant la loi du 1^{er} mars 1848, a perdu sa valeur aujourd'hui que le bourgmestre ne peut plus être pris hors du sein du conseil que de l'avis conforme de la députation permanente et parmi les électeurs communaux. Par là s'est trouvée considérablement restreinte la latitude accordée au Gouvernement par la loi de 1842, et le petit nombre de nominations de l'espèce le prouve suffisamment. La compensation qu'il s'agirait de donner aux prérogatives communales en attribuant au conseil le choix des échevins, serait hors de toute proportion avec le prétendu grief qu'il s'agirait de réparer. Ce serait entièrement en

faveur de la commune que l'équilibre serait rompu. En effet, actuellement, le Roi choisit obligatoirement dans *le sein du conseil*, pour faire partie du collège échevinal, deux membres sur trois, ou quatre membres sur cinq; et il en est presque toujours de même du troisième ou du cinquième membre. Or la combinaison proposée ne laisserait d'autre part d'intervention au Gouvernement que la nomination de ce troisième ou cinquième membre, et encore il ne serait pas libre de le choisir à son gré. Il semble difficile de considérer ce partage comme juste et utile, en présence surtout de l'importance des attributions d'administration générale dévolues au collège échevinal. La considération spéculative, qui paraît avoir préoccupé le Gouvernement, ne semble donc pas justifiée aux yeux de la Députation.

Mais un dernier motif d'un ordre tout aussi élevé empêche l'administration provinciale de Liège de se rallier au projet qui lui a été communiqué. C'est que l'on se trouve en présence d'une législation déjà ancienne, que l'expérience n'a pas condamnée; d'une loi organique qu'il ne faut modifier qu'avec prudence et réflexion, et quand la nécessité en sera bien démontrée. Cette règle est surtout applicable aux lois politiques. Les nations les plus réellement libres, et dont la liberté est le mieux assurée, montrent généralement l'exemple du respect pour leurs traditions législatives en pareille matière; et elles n'apportent à leurs institutions organiques que les modifications que réclame une nécessité impérieuse parfaitement justifiée. Cette nécessité, la députation permanente de Liège ne la découvre pas; elle nie même qu'elle existe, surtout en ce moment de trouble et de perturbation politique. Y a-t-il de tels abus sous le régime actuel qu'on ne puisse plus retarder à aucun prix le jour de leur réformation? Personne n'oserait le soutenir. Quelqu'un a-t-il pétitionné pour obtenir la nomination des échevins par le conseil communal? Les nombreuses voix de la presse, les associations politiques ou autres ont-elles réclamé à grands cris cette réforme? Y a-t-il eu des manifestations quelconques en ce sens? L'opinion publique s'est-elle émue, et appelle-t-elle de ses vœux un changement immédiat? En aucune façon, on n'a ni pétitionné, ni écrit, ni tenu de meeting en faveur de cette réforme; et le Gouvernement aurait pu, dans tous les cas, attendre une époque plus calme, plus favorable au développement progressif de nos institutions, pour porter la main sur l'une des dispositions les plus importantes des lois organiques. Ce n'est pas lorsque le sol tremble autour de nous, lorsque l'Europe entière est agitée par de tristes appréhensions, que l'on peut songer à bouleverser l'harmonie de cette législation communale dont les principes fondamentaux se lient si intimement à la Constitution même de l'État.

Heureux de vivre à l'ombre de la liberté sur notre sol paisible, pourquoi susciterions-nous à cette heure des querelles de doctrine et demanderions-nous de modifier des institutions qui fonctionnent régulièrement? La Députation ose espérer que le Gouvernement retirera un projet qu'elle considère comme dangereux dans les circonstances actuelles.

Avis de M. le Gouverneur de la province de Liège.

Liège, le 30 novembre 1870.

.... J'ai cru devoir consulter les commissaires d'arrondissement, ces hommes pratiques qui vivent au milieu des populations, qui voient les administrations communales de près.

Ils sont unanimes pour déclarer que, dans leur opinion, aucun changement ne peut être utilement apporté au système actuel. Ils se rencontrent dans une même pensée qui est celle-ci :

« La loi fonctionne depuis un grand nombre d'années, elle n'a donné lieu » à aucun inconvénient général et sérieux, à aucune réclamation, et quand » on a le bonheur de posséder une loi organique de cette importance, qui » fonctionne régulièrement, la prudence semble exiger qu'on n'y touche pas » sans de grandes et urgentes nécessités. »

Voici quelle est mon opinion personnelle :

Notre État possède trois unités politiques ou administratives complètes :

Le Gouvernement général ;

La Province ;

La Commune.

Ces trois unités sont elles-mêmes divisées en deux pouvoirs : législatif et exécutif.

Ces deux pouvoirs se suppléent en se contrôlant.

Ce contrôle est la sauvegarde de toutes nos institutions.

Ce contrôle n'est efficace qu'à condition que ceux qui l'exercent procèdent d'une origine homogène.

C'est ainsi que les membres du Gouvernement nommés par le Roi sont contrôlés par les Chambres, produites par l'élection directe, et à son tour, le Gouvernement dans son ensemble exerce une espèce de contrôle sur les Chambres, notamment en ne sanctionnant pas les lois votées par elles, auxquelles il croit devoir opposer le *veto* royal.

C'est ainsi encore, et sauf les différences qui résultent de la nature des choses, qu'il y a dans la province un corps produit par l'élection, et un fonctionnaire nommé par le Roi.

Dans la commune, la même division existe :

a) *Conseil communal*, produit de l'élection, chargé de régler tout ce qui est d'intérêt communal;

b) *Collège des bourgmestre et échevins*, chargé, outre certaines attributions spéciales, de l'exécution de tout ce qui a été résolu par le conseil communal, et nommé par le Roi.

Les fonctions du bourgmestre et des échevins, constitués en collège (sauf la police), sont absolument les mêmes. Pourquoi donnerait-on à ses membres une origine différente?

Pourquoi introduirait-on dans ces collèges un antagonisme, qui résulterait évidemment, selon moi, de la diversité même de leur origine?

Certes il faut se rapprocher autant que possible, dans la pratique, de cet article de notre Constitution qui est l'essence même des Gouvernements représentatifs : *Tous les pouvoirs émanent de la nation.*

Mais si le législateur constituant n'a pas dit : tous les pouvoirs émanent de l'élection, s'il a dit : tous les pouvoirs émanent de la nation et qu'il a ajouté : « ils sont exercés de la manière établie par la Constitution, » c'est qu'il n'a pas voulu que le pouvoir législatif fût forcément entraîné vers un système de décentralisation à outrance, dont les effets seraient pernicioeux pour la marche régulière des services publics, en rompant l'équilibre qui fait la force de tous nos pouvoirs politiques et administratifs.

C'est en tenant compte de cette pondération essentielle que le législateur a organisé la commune.

Dans cette organisation, on pouvait présenter des systèmes différents et les défendre avec de bons et solides arguments; les discussions longues et nombreuses qui ont précédé l'adoption de la loi de 1836, et de celles qui y ont apporté des modifications de détail, prouvent assez combien leur élaboration présentait de difficultés et combien de systèmes différents pourraient se produire pour l'application des principes d'équilibre et de pondération qu'il fallait sauvegarder.

Dans le système qui a prévalu, les législateurs qui s'en sont occupés ont tenu compte de deux nécessités également évidentes.

Il fallait assurer à la commune toutes les libertés et toutes les franchises qui découlent de l'article 108 de la Constitution, de là l'élection directe de ses mandataires.

Il fallait aussi assurer au pouvoir exécutif son influence légitime et empêcher que la commune se laissât entraîner à l'exagération et commit des empiétements sur les intérêts généraux de l'État.

Pour assurer l'exécution de toutes les mesures d'intérêt général, le législateur a donc créé les collèges des bourgmestre et échevins.

Mais où fallait-il les prendre?

Les laisser à la nomination directe des électeurs, c'était se lier les mains pour l'exécution des lois et règlements généraux et même locaux, se rattachant à l'intérêt général.

Les laisser à la nomination du Roi, sans limites, c'était enlever à la commune sa part d'influence légitime dans l'exécution des résolutions sur lesquelles elle avait et devait avoir le droit de *légiférer*.

Ayant donc à mettre dans les mains de ce collège l'obligation d'exécuter à la fois les lois et règlements généraux, ainsi que les règlements locaux, c'est par la nature même de ces intérêts divers que le législateur s'est inspiré, et qu'il a créé ce pouvoir mixte qui dérive du corps électoral communal par l'élection, et du pouvoir exécutif par la nomination.

Ce double mandat correspond, aussi exactement que possible, à la nature complexe des choses que le collège est appelé à traiter.

Le système présenté me semble devoir détruire l'harmonie créée par nos lois actuelles, et en effet, en réalité, en donnant aux électeurs le droit de

nommer deux membres sur trois ou quatre membres sur cinq, dans le corps échevinal, on place la majorité dans les mains de la commune, et l'on tombe dans l'inconvénient que je signalais tout à l'heure, on se lie les mains pour l'exécution des lois et règlements généraux et même locaux se rattachant à l'intérêt général.

Je crois donc que la logique exige le maintien d'une administration homogène.

Mais dans la pratique, il y aurait des inconvénients bien graves à redouter.

Ainsi nous éprouvons souvent des difficultés à constituer un bon collège.

Cette constitution est souvent arrêtée et le serait bien plus souvent encore, si le bourgmestre, qui est l'homme important de la commune, ne pouvait être à peu près certain du concours efficace et de sa conformité de vues avec les membres de son collège.

Aussi dans la pratique voici ce qui se passe dans mon administration.

Chaque fois que la chose est possible, et ces cas sont tellement fréquents que le contraire est l'infime exception, il est tenu compte de l'opinion de la majorité du conseil.

C'est dans cette majorité d'abord que le bourgmestre est généralement choisi et c'est d'accord avec le bourgmestre que les échevins sont nommés.

Retranchez cette faculté de désignation au bourgmestre, d'une manière radicale, et la constitution d'un collège deviendra souvent d'une insurmontable difficulté. Peu de bourgmestres voudraient accepter des fonctions où ils seraient absorbés par leur collège, et qu'arrivera-t-il dans ces luttes si multipliées, de personnes ou d'intérêts?

Quelles modifications seront la suite des tiraillements qui naîtront infailliblement des rivalités, des ambitions déçues?

Tel membre du conseil ou du collège, aspirant à remplacer le bourgmestre, commencera par organiser une opposition dans le conseil, il cherchera à décourager le bourgmestre, et le forcera à la retraite, et ne pouvant obtenir sa nomination directe par le Roi, tant que le pouvoir royal sera libre dans son choix, il forcera la main au Gouvernement en rendant sa nomination indispensable.

Nous voyons déjà aujourd'hui de semblables conspirations réussir, que sera-ce quand les conseils communaux auront en mains la puissance nécessaire pour agir à peu près à coup sur?

Mieux vaudrait revenir franchement au système qui a fonctionné avant 1836, si l'on ne savait les motifs qui y ont fait renoncer.

En matière communale, vous le savez, Monsieur le Ministre, mon expérience personnelle est longue, si je me reporte par le souvenir, au temps où j'avais l'honneur d'administrer une de nos grandes villes, je n'hésite pas à déclarer que j'aurais décliné l'honneur de remplir les fonctions de bourgmestre, si la nomination de mes co-adjuteurs avait pu dépendre du caprice, du mauvais vouloir, ou de la conspiration sourde ou patente du conseil communal.

Heureusement il n'en a pas été ainsi et je conserve parmi les meilleurs souvenirs de mon administration ce fait important, c'est que dans les séances de mon collège, où des milliers d'affaires nous sont passées par les mains pendant les 18 années de mon administration, nous n'avons pas été une seule

fois aux voix, nous nous éclairions par la discussion, et la bienveillance mutuelle faisait le reste.

J'aurais encore bien des considérations à faire valoir, celles qui précèdent vous donnent la certitude que mon opinion personnelle est que l'expérience est à l'avantage du système actuel, et que je verrais de grands dangers à adopter l'un des modes que vous m'avez fait l'honneur de m'indiquer.

Je pense qu'il est inutile de vous donner l'assurance que je n'ai été inspiré dans mon avis par aucun motif autre que l'accomplissement de mon devoir de fonctionnaire et le désir d'éviter dans la mesure de mes moyens l'introduction d'un système qui aurait d'après moi des conséquences qu'on ne tarderait pas à regretter.

Vous m'avez demandé mon opinion, je vous la donne librement et consciencieusement.

Le Gouverneur,

CII. DE LUESEMANS.

VII.

Avis de la Députation permanente du Limbourg.

La Députation permanente du conseil provincial,

Vu l'avant-projet de loi soumis à notre avis par le Département de l'Intérieur et tendant à changer le § 2 de l'article 2, l'article 55, le § 2 de l'article 56 et les quatre premiers paragraphes de l'article 57 de la loi communale du 30 mars 1836, modifiée par les lois du 30 juin 1842 et du 13 avril 1848, et à les remplacer par les dispositions qui font l'objet dudit avant-projet;

Considérant que rien n'assure davantage la stabilité des institutions que la circonspection et la réserve apportées dans la modification des lois en général et particulièrement des lois organiques;

Que ces modifications ne se justifient que par l'impérieuse nécessité de remédier à des abus graves ou d'améliorer sensiblement le régime établi;

Considérant que les dispositions en vigueur fonctionnent depuis vingt-deux ans sans avoir donné lieu dans cette province à des inconvénients de nature à en légitimer la réforme, et sans que cette réforme ait été réclamée soit par la presse, soit par les populations, soit par les conseils communaux intéressés;

Que la nomination des échevins a été toujours, à quelques rares exceptions près, déterminée par les capacités et les mérites; et que, pendant cette longue période de temps, seulement deux nominations de bourgmestre, parfaitement justifiées par des besoins administratifs, ont été faites en dehors du conseil communal;

Considérant qu'il y aurait tout à craindre que par l'introduction du mode de nomination proposé, les choix, au lieu d'être dictés par l'intérêt public, seraient très-souvent le résultat d'influences politiques ou personnelles ou de coalitions de familles;

Considérant, en outre, qu'en constituant le collège échevinal, investi des attributions actuelles, d'éléments issus de pouvoirs différents, l'on y introduirait une cause de méfiance, d'antagonisme et de conflits nuisible à tous les intérêts;

Considérant que le collège échevinal, par suite des attributions qui lui sont dévolues; participe dans une large mesure à l'exercice du pouvoir exécutif, sans que cette participation atténue en quoi que ce soit son indépendance et ses attributions purement communales;

Considérant dès lors que la formule qui consiste à obliger le Roi à nommer ce collège dans le sein du conseil communal, tout en lui conservant la faculté de nommer le bourgmestre en dehors de ce sein de l'avis conforme de la députation permanente, concilie d'une façon heureuse les prérogatives du Gouvernement avec celles de la commune;

Qu'en effet, cette formule, qui associe le collège échevinal à l'exécution des lois et à une foule d'actes d'intérêt général, constitue de la part du pouvoir royal une concession importante en faveur du pouvoir communal; tandis que cette concession a pour contre-poids la faculté de choisir le bourgmestre en dehors du conseil, faculté d'une minime portée en fait, mais suffisante pour sauvegarder la dignité et l'indépendance du pouvoir royal;

Considérant que la nomination des échevins par le conseil communal avec suppression de la faculté royale en ce qui concerne le bourgmestre, non-seulement romprait, au préjudice du pouvoir central, l'équilibre si sagement établi, mais introduirait un état de choses susceptible d'être critiqué même au point de vue constitutionnel;

Qu'en effet, cette nomination des échevins par le conseil communal, qui assurerait à ceux-ci une prépondérance dans le sens des vues du conseil, porterait une atteinte grave aux prérogatives du pouvoir exécutif appartenant exclusivement au Roi, d'une part, en brisant la chaîne des agents dont la nomination par le Roi peut seule garantir la dignité et l'entière indépendance du pouvoir central, et, d'autre part, en faisant participer le conseil, corps essentiellement délibérant, directement par ses délégués immédiats à l'exécution des lois, etc., contrairement aux principes consacrés par les articles 29 et 108 de la Constitution;

Que ce serait sans fondement que l'on invoquerait à l'appui d'un semblable système la considération que, dans notre régime électif, tous les pouvoirs émanant de la nation, rien ne s'opposerait à faire nommer les agents du pouvoir exécutif par un corps électif, puisqu'il n'appartient pas plus à la nation qu'aux pouvoirs constitués d'aller à l'encontre du pacte fondamental qui détermine d'une manière formelle leurs prérogatives et leurs droits, et assure notamment au Roi l'exercice du pouvoir exécutif dans toute sa plénitude, et limite la compétence des conseils communaux à tout ce qui est d'intérêt communal;

Considérant que cette atteinte aux principes détruirait ainsi l'harmonie existante dans notre législation générale, provinciale et communale;

Considérant que si, dans certains pays, spécialement en Angleterre, en Suisse, en Prusse et en Hollande, les échevins sont nommés par le conseil, l'ensemble de leur législation communale présente des différences tellement essentielles qu'elle ne peut en aucune façon être comparée à la nôtre;

Considérant, pour n'en citer qu'un exemple : qu'en Hollande les échevins

nommés par le conseil n'ont d'autres attributions que d'assister le bourgmestre dans les affaires du ménage exclusivement communal, tandis que celui-ci, nommé par le Roi où bon lui semble, dans le sein ou en dehors du sein du conseil, dans ou hors la commune, exerce *seul* le pouvoir exécutif et toutes les attributions d'intérêt général que possèdent nos échevins ;

Qu'il en résulte que, si l'on voulait calquer en ce point notre organisation sur celle de ce pays, il faudrait enlever au collège échevinal toutes les attributions qui touchent à l'intérêt général et à l'exécution des lois, pour les confier à un agent spécial, au détriment de l'économie de nos institutions et des franchises communales ;

En ce qui concerne les deux systèmes indiqués subsidiairement aux 6^e et 7^e alinéas de la dépêche du Département de l'Intérieur du 28 octobre dernier (cabinet) ;

Considérant que les motifs invoqués plus haut en faveur du maintien du système actuel de nominations des bourgmestre et échevins leur sont en grande partie applicable,

Est d'avis :

Qu'il n'y a pas lieu de modifier la législation en vigueur.

Fait et délibéré en séance à Hasselt, le 23 décembre 1870

Avis de M. le Gouverneur du Limbourg.

Hasselt, le 31 décembre 1870.

Je m'empresse d'avoir l'honneur de vous transmettre l'avis ci-joint auquel je crois devoir me référer en tout point.

Le Gouverneur,

C^{te} DE T'SERCLAES.

VIII.

Avis de la Députation permanente du Luxembourg.

Arlon, le 14 décembre 1870.

En principe, nous croyons qu'une loi de l'importance de la loi communale, qui touche de si près aux intérêts et aux habitudes des populations, ne doit subir de changements que lorsque la nécessité en est parfaitement démontrée. Or, sommes-nous dans cette situation pour la nomination des échevins ? Se plaint-on du mode suivi depuis 1836 ? Signale-t-on des abus résultant du droit, attribué au Roi, de nommer directement ces agents du pouvoir exé-

cutif? Réclame-t-on des modifications à ce qui existe? Jusqu'à présent, nous n'avons jamais entendu ni plainte, ni critique, et, avant d'avoir été saisis de votre projet de réforme, nous ne nous doutions pas que l'on pût vouloir modifier en ce point la législation actuelle. Cette réforme, la vérité nous oblige à vous le dire, Monsieur le Ministre, ne répond donc à aucune nécessité reconnue, à aucun besoin constaté, dans notre province.

Mais, quoique personne ici ne les demande, les modifications à la loi communale que vous projetez, offrent-elles des avantages assez évidents, assez certains, pour qu'on soit fondé à vouloir les substituer quand même aux dispositions présentes? Nous ne le pensons pas davantage. Aujourd'hui, les fonctionnaires chargés de faire les présentations au Gouvernement s'attachent, en général, à choisir non-seulement les hommes les plus capables et les plus justement considérés, mais encore ceux qui peuvent le plus sûrement marcher d'accord et composer une administration homogène. Qu'arriverait-il si ces choix étaient livrés à l'élection entre les conseillers communaux? Dans les grandes communes, où règne l'esprit politique, on donnerait vraisemblablement la préférence aux hommes dont les opinions seraient les plus tranchées, et les qualités de l'administrateur courraient fort le risque d'être reléguées au second plan. Dans les petites communes, et nous n'en avons guère d'autres dans le Luxembourg, les choix ne seraient que trop fréquemment le produit de l'esprit de coterie, le résultat de pitoyables cabales. Souvent on verrait aussi les conseillers appartenant aux sections les plus fortes se coaliser et profiter de l'avantage du nombre pour s'assurer la prépondérance au sein du collège échevinal. De cette façon, on tomberait communément dans des abus que l'on évite avec soin sous la législation actuelle. En tout cas, vous pouvez être persuadé, Monsieur le Ministre, que ce dont les conseils communaux tiendraient le moins de compte, c'est des intérêts réels de la commune, et que l'extension des franchises dont vous voulez les doter, n'aboutirait le plus ordinairement qu'à leur fournir de nouveaux germes de division et de discorde.

Si nous envisageons maintenant la position qui serait faite aux bourgmestres par l'introduction des changements que vous proposez, il est indubitable que cette position serait rendue de plus en plus difficile. Nommés avant les échevins, la majorité du conseil leur adjoindrait souvent les hommes les plus capables de leur faire une opposition décidée. Nommés après, choisis même parmi les échevins élus, l'entente avec les autres membres du collège n'aurait guère plus de chances de s'établir. Malgré tout, il se produirait, à peu près à coup sûr, un antagonisme immanquable, entre le représentant de l'autorité communale, entre l'élu du Gouvernement ou du Roi et les élus du conseil. Les considérations qui précèdent s'appliquent aussi bien au droit de présentation qu'au droit de nomination. Les inconvénients nous paraissent sensiblement les mêmes dans l'un et l'autre mode.

Quant au troisième mode que vous indiquez, Monsieur le Ministre, lequel consisterait à imposer au Roi l'obligation de prendre le bourgmestre parmi les élus du conseil, nous le repoussons avec d'autant plus de force qu'une pareille restriction à l'exercice de la prérogative royale ne peut se justifier par l'exemple d'aucun abus dans les nominations faites sous l'empire de la

loi de 1836, modifiée par celle du 13 avril 1848. Si, dans la composition des administrations communales, la volonté des corps électoraux doit être respectée, l'indépendance de l'autorité royale doit également rester entière, et nous n'avons jamais eu de motifs de penser que, pour le choix des bourgmestres, les limites tracées à cette autorité par la législation actuelle fussent trop étendues.

L'examen de l'avant-projet sur lequel vous avez bien voulu nous consulter, nous suggère encore, Monsieur le Ministre, une dernière observation. Tel qu'il est rédigé, ce projet nous semble incomplet. Du moment que l'on modifie l'article 55 de la loi communale, comme vous le proposez, il devient absolument nécessaire d'apporter aussi des changements à l'article 90 de la même loi : il faut réduire les attributions du collège échevinal et lui enlever tout ce qui concerne l'exécution des lois, arrêtés et règlements. Simultanément, les attributions particulières du bourgmestre, qui, aujourd'hui, se restreignent à l'exécution des lois et règlements de police, doivent être augmentées de tout ce qui sera retiré au collège échevinal. Le pouvoir exécutif appartenant au Roi (art. 29 de la Constitution), ce transfert est tout à fait indispensable, car on ne saurait vouloir que, dans les communes, le pouvoir exécutif soit exercé par des fonctionnaires qui ne seraient point à la nomination du Roi lui-même. Or, cela étant, que gagneraient les franchises communales à la concentration du pouvoir exécutif tout entier dans les seules mains du bourgmestre?

En résumé, nous sommes d'avis, Monsieur le Ministre, que rien ne porte à réclamer des changements aux articles 55 et suivants de la loi communale, et que ceux que vous proposez seraient particulièrement susceptibles d'entraîner de sérieux et nombreux abus.

Observations de M. le Gouverneur de la province de Luxembourg.

Le cabinet est d'avis qu'il y a lieu de donner au conseil communal une part d'intervention dans la formation du collège des bourgmestre et échevins. M. le Ministre de l'Intérieur m'a fait l'honneur de me l'annoncer par sa dépêche du 28 octobre.

Pour atteindre ce but, le mode qui a paru le meilleur au conseil des Ministres consiste à enlever au Roi la nomination des échevins et à conférer au conseil communal l'élection de ces officiers municipaux.

Un projet de loi formule ce principe dans les termes suivants :

« Les échevins sont élus par le conseil communal parmi ses membres. »

Le même projet supprime le droit, donné par la loi actuelle au Gouverneur sur l'avis conforme de la députation permanente, de suspendre et révoquer les échevins pour inconduite notoire ou négligence grave. Ce droit de suspension et de révocation est transféré purement et simplement à la députation permanente.

Tel est le projet de loi.

Toutefois, Monsieur le Ministre de l'Intérieur provoque l'étude de deux autres modes d'étendre les pouvoirs de la commune : d'après le premier, le conseil communal élirait le collège et le bourgmestre serait choisi par le Roi parmi ces élus ; l'autre système donnerait au conseil le droit de présentation des échevins.

Le cabinet ne fait pas connaître les motifs des modifications qu'il se propose d'apporter à notre organisation administrative ; seulement, le projet est accompagné d'une note qui retrace quelques phases de la législation sur la matière et qui résume les propositions qui ont été faites et les discussions qui ont eu lieu dans les Chambres belges, depuis 1833, sur la formation du collège échevinal.

C'est d'après ces éléments que les Gouverneurs de province et les députations permanentes sont invités à « faire connaître, d'une manière générale, leur opinion sur la législation actuelle et sur les avantages que présenteraient les modifications à y apporter. »

Les questions soulevées par cette communication peuvent être envisagées sous divers aspects. L'auteur du projet s'est placé au point de vue des antécédents, j'allais dire au point de vue historique, si le mot n'était un peu pompeux pour la chose.

Je dois d'abord le suivre sur ce terrain.

Cette méthode comparative a d'ailleurs son mérite. Elle assigne à chacun sa part, et elle élève le point auquel se place l'observateur.

La note que j'ai mentionnée ci-devant expose une très-petite partie seulement de cet historique ; et pourtant de ces faits partiels elle semble induire que la réforme proposée serait la conséquence naturelle de la marche progressive de la législation.

Pour arriver à la plénitude d'une appréciation logique à cet égard, il vaudrait mieux embrasser l'ensemble des faits et suivre la naissance, le développement et la transformation de la règle législative remise à l'étude.

Selon moi, on a abusé de ce qu'on a appelé nos *traditions communales*. C'est ce que font encore ceux qui, depuis que le projet est connu, affirment, par exemple, que dans nos communes, avant la révolution française, et cela depuis des siècles, les échevins, ou, pour être exact, les administrateurs qu'on appelle aujourd'hui échevins, étaient élus par le conseil ou par les habitants, et souvent par le suffrage universel.

Nos historiens nationaux les plus recommandables décrivent d'une tout autre façon notre ancienne organisation en ce qui concerne la nomination des magistrats communaux.

Dans les anciennes provinces belges, et dès les temps les plus reculés, les administrateurs communaux proprement dits étaient nommés par le souverain ou en son nom.

C'était là un principe général.

Il y avait bien à ce principe quelques exceptions revendiquées et parfois obtenues par la bourgeoisie plébéienne ; mais ces exceptions furent toujours

assez peu nombreuses et le cours des années ne fit que les rendre de plus en plus rares. A titre de preuve, je rappelle quelques faits. Les magistrats de Malines, en vertu d'un ancien privilège, choisissaient leurs successeurs. En 1439, Philippe le Bon leur fit remontrer que *dans tous les pays de sa domination* (et ses États comprenaient presque toute la Belgique d'aujourd'hui) *il créait la loi*, et aussitôt la communauté, après délibération et par lettres du 16 décembre 1439, consentit à ce que le duc nommât désormais les officiers municipaux de cette ville. — Tournai était anciennement en possession d'un Gouvernement communal excessivement démocratique. En 1531, le Tournais fut réuni aux Pays-Bas, et avant qu'une année se fût écoulée, le souverain retira à cette ville son privilège exceptionnel d'élire le magistrat. — Pourquoi? — Parce que « les eswardeurs en abusant dudit privilège selon » lequel, à le sainement entendre, ils devaient eslire les plus notables, ver- » tueux, saiges, puissants et expérimentés bourgeois,..... y avaient souvent » avancé et pourveu simples gens de mestiers..... et aux principaux of- » fices..... gens non sachant lire ni écrire. »

(Lettres patentes du 11 février 1522).

Voilà de quelle manière et pour quelles raisons, assurément fort plausibles, on vit les exceptions disparaître les unes après les autres, et comment le principe fut confirmé.

Sous la maison d'Autriche, c'était le Gouverneur général qui, au nom de l'Empereur, nommait le magistrat des communes et pour procéder à ces nominations il se bornait à prendre l'avis du conseil privé : la prérogative souveraine s'exerçait donc sans restriction.

Sous le régime espagnol, *les lois* de Flandre étaient renouvelées par des commissaires-députés — C'était une sorte de concession à l'influence locale : eh bien! cet usage fut reconnu abusif et il fut aboli en 1684.

De même et jusqu'au XVIII^e siècle, dans le duché de Luxembourg le Gouverneur, dans le comté de Namur le souverain-bailli, dans le comté du Hainaut le grand-bailli avaient chacun dans sa province joui du bénéfice de conférer, au nom du prince, les places dans la magistrature municipale; ici encore, la cour de Vienne reconnut l'abus, centralisa cette prérogative et la déclara inséparable de celle du Gouverneur-Général.

Il est vrai que dans quelques grandes villes, notamment à Bruxelles, Louvain, Anvers et Malines, l'autorité du Gouverneur-Général était renfermée dans certaines limites, en ce sens que quelques-uns des officiers municipaux étaient nommés sur des listes de candidats. Mais c'étaient encore des exceptions, car dans les Flandres, le Hainaut, le Namurois, le Tournais, le Luxembourg et la Gueldre, le droit de nomination existait sans réserve. Le Gouverneur-Général demandait des candidats à l'Évêque, au premier officier de justice du lieu et au commandant militaire, et nommait souverainement.

Ce système persista et marcha de plus en plus vers l'unification, de telle sorte que, dans les dernières années qui précédèrent la domination française, c'était un principe fondamental de notre droit public que les chefs de la commune devaient être nommés par le prince ou en son nom.

Ce qui précède suffit à démontrer que ce n'est pas dans la législation ancienne qu'il est possible de trouver des antécédents favorables à la proposi-

tion que j'examine. Cette législation nous enseigne, au contraire, que le *magistrat* a été, durant de longs siècles, partout dans nos provinces, nommé par le souverain. Un trait particulièrement remarquable de cette législation c'est la distinction qu'elle a su faire quant à leur nomination, entre les officiers municipaux qui agissent et administrent et les conseils qui contrôlent et délibèrent. Je dis que cela est remarquable, car, aujourd'hui encore, dans cette distinction est véritablement le nœud de la question, et c'est ce que nos devanciers avaient déjà entrevu.

De cette distinction capitale la révolution française ne tint aucun compte. Elle inaugura un système absolu et pour nous du moins tout à fait nouveau. Les maires, aussi bien que tous les autres officiers municipaux, furent élus souverainement par les *citoyens actifs* de chaque commune. Les droits de présentation, de nomination ou confirmation furent abolis. Le décret du 14 décembre 1789 stipula même que ces droits étaient abolis à jamais. *Abolis à jamais!* C'était une promesse naïvement révolutionnaire. On ne tarda pas à le voir : on arriva fort vite, en effet, à un régime tout opposé, régime aussi étroit que compresseur. Chaque commune fut gouvernée par un maire serviteur lui-même d'un pouvoir absolu. Ce maire était seul chargé de la gestion des affaires tout en ayant pour aides un ou plusieurs adjoints. Maires, adjoints et conseillers étaient partout nommés et révoqués par l'Empereur ou par les préfets et suivant leur bon plaisir. Les communes de cette époque, on l'a dit avant moi, ressemblaient à des pelotons de soldats : elles marchaient au commandement militaire.

La législation de 1789 avait dépassé le terme des principes rationnels et elle n'était pas non plus restée au niveau des idées de la majorité de la population ; la législation impériale fut une réaction excessive : cela devait être. Il n'y a que les lois basées sur les vrais principes et exécutées avec modération qui restent.

A la constitution du royaume des Pays-Bas, on établit une démarcation entre l'organisation des villes et celle des administrations rurales, des *seigneuries* et des villages. Des règlements distincts furent publiés pour ces deux ordres. Le premier règlement pour l'organisation des villes porte la date du 12 mai 1817 et celui pour le plat-pays du 3 janvier 1818. Ces deux règlements n'avaient qu'un caractère provisoire.

La note qui sert d'Exposé des motifs rappelle que le premier de ces règlements n'accordait au Roi la nomination des bourgmestres et des échevins que sur la présentation d'une liste de candidats : cela est vrai ; mais ce qui est vrai aussi, c'est que cette prescription resta lettre morte, attendu que le Roi, du même coup, s'était réservé, sans aucune présentation, les premières nominations non-seulement des bourgmestres et des échevins, mais aussi des conseillers communaux.

Le règlement provisoire de 1817 fut remplacé par celui du 19 janvier 1824. En vertu de ce nouveau Statut, le Roi nommait les échevins dans le conseil, mais sans présentation, et il nommait le bourgmestre dans le conseil ou en dehors, et toujours sans présentation.

Quelle était d'ailleurs l'influence populaire sur ces nominations? — En réalité, elle était presque nulle.

Et d'abord, l'élection pour les conseillers de régence était à deux degrés ensuite, le nombre des électeurs était restreint à ce point que l'élection cessait d'être sérieuse : le nombre des électeurs était double de celui des membres du conseil ; ainsi, à Arlon où il y avait dix conseillers de régence on comptait vingt électeurs ; à Bruxelles où il y avait trente conseillers, soixante électeurs ! Il y a mieux encore : le Roi s'était réservé la première nomination, non plus des bourgmestres, des échevins et des conseillers, mais des électeurs eux-mêmes ! Or, ces électeurs nommés par le Roi conféraient à vie les fonctions de conseillers de régence.

Pour les communes rurales, c'est-à-dire, pour les neuf dixièmes des communes du pays, voici quelles étaient les règles admises : les bourgmestres étaient nommés par le Roi, les échevins par le Gouverneur, et les conseillers par les États députés.

Dans l'application, ce régime avec des formes mitigées et compliquées était, comme le précédent, tout l'opposé d'un régime de liberté. Il mettait dans la main du Roi la nomination non-seulement des officiers municipaux, mais aussi des conseillers de régence, nomination qui s'effectuait soit directement par lui, soit en son nom, soit par des collèges qu'il avait nommés ; une fois de plus, il sanctionnait la confusion, quant à leur origine, entre le pouvoir exécutif et le pouvoir délibérant de la commune.

Évidemment, et malgré le règlement provisoire de 1817, ce ne sont pas les traditions du régime des Pays-Bas qui ont pu inspirer le projet de loi mis à l'étude.

Cependant, l'arrêté du Gouvernement provisoire du 8 octobre 1830 décréta l'élection directe de tous les magistrats communaux, bourgmestres, échevins et conseillers.

Quelle était la portée de cet acte et quel est son véritable sens ? — Son caractère était purement politique, ou pour employer le mot vrai, purement révolutionnaire. Les membres du Gouvernement provisoire (et notons en passant que cet arrêté porte la signature de M. Rogier) avaient pour mission de consolider la révolution. Pour le succès de cette révolution, que l'arrêté du 8 octobre appelle justement une *révolution toute populaire dans son origine et dans son but*, ils cherchèrent un appui dans des municipalités patriotes ; ils couraient au plus pressé. Ils se gardèrent bien, toutefois, de décréter que les droits de nomination étaient *abolis à jamais* : les besoins de l'Administration étaient, pour le moment, relégués au second plan ; plus tard, si la révolution réussissait, ces besoins auraient leur temps.

Ce temps arriva dès 1833. C'est le 2 avril de cette année que M. Rogier, l'ancien membre du Gouvernement provisoire, alors Ministre de l'Intérieur, présenta le projet devenu, après beaucoup de transformations, la loi du 30 mars 1836. Par ce projet, d'une part, la composition du corps communal devait exclusivement appartenir aux électeurs dans toutes les communes du royaume ; et, de l'autre côté, le chef de l'État était investi du droit de nommer le bourgmestre, même hors du conseil ; la nomination des échevins était attribuée au Roi ou au Gouverneur ; la faculté de suspendre et de révoquer le bourgmestre et les échevins était donnée au Gouvernement sans restriction.

Ces propositions réagissaient, au point de vue administratif, contre la confusion des pouvoirs admise, à titre d'expédient révolutionnaire, par l'arrêté du 30 octobre 1830; on revenait aux principes constitutionnels; ce retour ne parut pas également opportun à tout le monde. Les opinions les plus contradictoires se firent jour, à ce sujet, dans la presse, dans les livres, dans les Chambres législatives. Je me borne à deux courtes citations :

M. Thonissen, dans son *Histoire de la Belgique sous le règne de Léopold I^{er}*, traite rudement le projet de 1833.

« Les propositions du Gouvernement, » dit-il, « véritable reculade » dans la voie du progrès, dénotaient, à chaque ligne, la pensée de fortifier » l'action du pouvoir central. ... On se trouvait trop près de la révolution pour » suivre le Ministère dans cette voie rétrograde..... »

De son côté, M. Paul Devaux, comme M. Rogier, l'un des fondateurs de la nationalité belge, discutant ces propositions, disait à la Chambre : « Le » vrai système représentatif est celui au moyen duquel, par certaines combi- » naisons les mieux appropriées au pays, on parvient à avoir une représenta- » tion nationale, provinciale ou communale, non pas pour agir, pour admi- » nistrer, mais pour contrôler ceux qui administrent. Un système représentatif » qui fait élire les administrateurs est, à mon sens, une chose absurde..... »

Tels sont les deux termes extrêmes entre lesquels oscilla l'interminable discussion de la loi communale. Cette discussion prit soixante séances à la Chambre des Représentants. Pour la nomination des bourgmestres et échevins une foule de propositions surgirent. La note-exposé des motifs présente l'analyse complète de ces propositions. Je n'ai pas à refaire ce travail; il me suffit de dire que la plupart de ces propositions étaient inspirées, non par les règles du système représentatif, mais par la défiance exagérée qu'avait laissée dans les esprits l'excès du Gouvernement du régime impérial et du régime hollandais. En 1836, pour beaucoup d'hommes politiques, avoir la pensée de fortifier le pouvoir central c'était rétrograder, et cette crainte de rétrograder les conduisit à refuser à la royauté sa part légitime et nécessaire d'autorité, ce qui, à mes yeux, est une autre manière d'enrayer le progrès. A ce point de vue, le mot de l'historien que je viens de citer me paraît d'une incontestable justesse : *On se trouvait trop près de la révolution*. Dans ce grand et désespérant débat (comme l'appela un Ministre) les vrais principes ne restèrent pas absolument intacts; ils en sortirent pourtant sans être trop meurtris. On aboutit enfin à une décision transactionnelle qui se résumait ainsi :

« Le Roi nomme le bourgmestre et les échevins dans le sein du conseil. »

Si dans la loi de 1836 les principes ne restèrent saufs qu'à peu près, c'est que les principes ont leur éducation à faire comme les hommes. Ce fut l'avis de M. J.-B. Nothomb, le Ministre de l'Intérieur de 1842. A cette époque, M. Nothomb, qui lui aussi était un homme de 1830, exposa à la Législature la nécessité de renforcer la prérogative royale. Il proposa d'autoriser le Roi à nommer le bourgmestre hors du conseil, la députation permanente entendue. Après des discussions non moins confuses et désespérantes que celles de 1834 à 1836, le projet du Ministère fut adopté, mais en supprimant l'obliga-

tion de prendre l'avis de la Députation. L'opposition avait vu dans cette suppression une arrière-pensée politique. En 1848, l'opposition, étant devenue majorité, obtint des Chambres une dernière modification qui subordonne à l'avis conforme de la Députation le droit de nommer le bourgmestre hors du conseil.

Voilà par quelles vicissitudes il a fallu passer pour arriver à la législation actuelle.

Sans doute, cette législation n'est point parfaite. L'exposé que je viens de faire est la plus incontestable preuve qu'elle ne pouvait pas l'être : des divergences trop nombreuses et profondes divisaient les hommes appelés à y mettre la main. Mais, si notre loi communale n'est pas la meilleure des lois, c'est, à mon sens, la meilleure des transactions possibles en ce moment. Loin de penser que les modifications de 1842, tempérées en 1848, auraient rompu l'équilibre entre les prérogatives du pouvoir exécutif et l'intérêt communal, j'estime, au contraire, que ces modifications ont contribué à établir cet équilibre dans une mesure acceptable.

En me reportant aux termes de la dépêche ministérielle du 28 octobre, mon opinion est donc que la législation actuelle répond assez convenablement aux besoins essentiels de l'administration, et qu'elle concilie, en tant que le permet l'état encore peu rassis des idées en cette matière, les principaux intérêts engagés dans l'organisation de la commune.

Il est superflu, après tout ce qui précède, d'ajouter qu'il n'y a pas lieu, à mon sens, d'apporter actuellement des modifications quelconques à cette législation, ni en y substituant le projet, ni en adoptant l'un des deux autres modes indiqués par M. le Ministre de l'Intérieur.

Et d'abord, je dois à la vérité de le déclarer : ma longue pratique des hommes et des choses de l'administration ne m'a fait découvrir aucun inconvénient dans le mode suivi depuis 1836 pour la nomination des échevins. Jamais non plus aucune plainte ne m'a été adressée, aucune critique ne m'a été communiquée, dans aucun sens, sous aucune forme, ni par personne, au sujet de la disposition de la loi communale qui attribue au Roi la nomination de ces magistrats. Pourquoi alors, il est naturel que je me le demande, pourquoi toucher de nouveau à l'une de nos principales lois organiques? Pourquoi ne pas profiter de l'adhésion tacite de l'opinion publique pour laisser cette règle acquérir une stabilité indispensable au bien général? Dans la discussion de la loi de 1842, un de nos hommes d'État les plus éminents prononçait ces remarquables paroles :

« Dans un pays où le régime constitutionnel est fort ancien, où les institutions se sont en quelque sorte identifiées avec les mœurs, c'est avec la
» plus grande répugnance, en présence d'une sorte de nécessité, lorsque les
» dangers de se refuser à une innovation surpassant les chances et les inconvénients de l'innovation elle-même, que l'on se décide à toucher aux lois
» organiques des pouvoirs publics. Les hommes eux-mêmes qui se disent
» réformateurs sentent combien ces lois se rattachent intimement à la Constitution et à l'existence nationale. De cette fixité des lois organiques

» résulte pour le pays une grande force ; il peut supporter de fortes secousses
» à l'intérieur ; il peut résister à d'immenses périls au dehors.

» Nous, au contraire, nation jeune encore où la Constitution et les lois
» organiques qui s'y lient si étroitement n'ont pas encore reçu la consécra-
» tion du temps, que faisons-nous ? Une loi est à peine exécutée que nous
» voulons la remanier, la perfectionner ; nous ne tenons compte que de ses
» inconvénients, nous ne laissons rien de stable et de permanent parmi
» nous... »

Ce passage que, à plusieurs égards, l'on dirait écrit pour la situation présente, exprime, mieux que je ne pourrais le faire, ma propre opinion.

Mais si, comme je le crois, le projet ne découle pas des antécédents législatifs de notre pays ; si la nécessité de ce projet n'est pas saisissable ou du moins pas apparente, est-il basé sur un principe plus juste et plus conforme à la Constitution ?

Je ne le pense pas.

Il est hors de toute contestation possible qu'il y a connexité nécessaire entre la question de nomination et la question d'attribution. Pour trouver la solution logique du mode de nomination des échevins, on doit donc se demander tout d'abord quelles sont leurs attributions. Tout le monde sait que, sauf la police, ils exercent, avec le bourgmestre, le pouvoir exécutif dans la commune. Or, au Roi appartient le pouvoir exécutif tel qu'il est réglé par la Constitution. La Constitution dit-elle que dans la commune il sera mis des restrictions à ce principe ? Non, loin de là. Elle ne place dans les attributions des conseils que les intérêts exclusivement communaux. Comment donc les échevins élus par les conseils communaux pourraient-ils recevoir, par délégation, un pouvoir que ces conseils ne possèdent point ?

Ce serait, suivant moi, le renversement des notions les plus certaines du droit.

C'est du reste ce qui a été clairement établi par l'honorable M. de Theux dans son rapport du 19 mai 1842 ; il s'exprimait ainsi :

« Nous avons exposé les principaux motifs pour lesquels la section cen-
» trale a maintenu les attributions actuelles des échevins. *Le maintien du*
» *mode de leur nomination est une conséquence nécessaire de cette résolution.*
» *Il serait impossible, en effet, en présence de la Constitution qui confère le*
» *pouvoir exécutif au Roi, de maintenir les attributions du collège si les éche-*
» *vins n'étaient pas nommés par le Roi.* »

Il suit de là que, pour rester dans les principes constitutionnels, le projet aurait dû commencer par réduire les attributions des échevins aux simples intérêts communaux ; c'est ce qu'il n'a point fait, et c'est ce qu'il ne pouvait pas faire, sans détruire l'économie générale de notre organisation communale.

Cependant, et en admettant par hypothèse que je me tromperais, avec l'honorable M. de Theux et avec la section centrale dont il était l'organe, sur la constitutionnalité du projet, il me semble hors de doute que ce projet prépa-

rerait au bourgmestre, c'est-à-dire au seul représentant du pouvoir central dans la commune, une position abaissée et souvent intenable.

Que serait, en effet, le collège échevinal dans le système du projet? — Il serait composé du chef de l'Administration nommé par le Roi et de deux échevins au moins élus par la majorité du conseil communal. Eh bien! les résolutions du collège étant prises à la majorité des voix, dans toutes les mesures d'exécution même celles concernant l'intérêt général, le représentant du pouvoir exécutif serait à la merci des délégués de la majorité du conseil. Est-ce là une situation digne et compatible avec la haute origine du pouvoir du bourgmestre? — Poser la question c'est la résoudre.

Et que l'on ne s'imagine point que cette dépendance n'est qu'une supposition pure : ce serait la réalité dans beaucoup de cas. Tous ceux qui ont vécu longtemps dans le contact des affaires des communes le diront avec moi. Il n'y a rien d'égoïste comme les majorités des conseils communaux en général, et les petites assemblées communales à la campagne sont ce qu'il y a de plus personnel au monde.

La nomination du bourgmestre par le Roi cesserait d'être réellement libre, car elle dépendrait logiquement du choix des échevins. En d'autres termes, la prérogative royale serait, au fond, subordonnée à celle du conseil communal; l'intervention du Roi ne serait plus que nominale et de pure forme.

Je suis profondément convaincu que ce serait un mal et peut-être un danger.

Cette omnipotence des majorités des conseils communaux sur le collège échevinal serait d'ailleurs fort nuisible aux intérêts communaux eux-mêmes. Ce n'est plus de ces intérêts qu'il s'agirait dans le choix des échevins, mais de jalousies locales, de préférences individuelles, de combinaisons privées, c'est-à-dire des plus grands ennemis de l'intérêt commun et de la justice.

Voici, entre cent autres exemples que je pourrais citer, une application qui est spéciale au Luxembourg. Cette province, plus que d'autres, porte le poids du passé et l'effort du passé a été de fragmenter son territoire en 614 groupes. Or, ces groupes avaient été créés jadis et arrangés pour obéir non pour se gouverner eux-mêmes. Les temps modernes ont fait de ces 614 groupes 205 communes libres. De là dans la composition des collèges échevinaux des nécessités toutes spéciales de juste répartition : Le pouvoir central choisit les trois membres du collège échevinal de façon à y faire représenter toutes les sections de la commune s'il y en a trois, ou au moins les sections principales si elle en compte plus de trois. Les majorités des conseils communaux auront-elles la même condescendance? — Il est certain que non; personne ici ne se fait illusion à cet égard. On devine aisément toutes les petites tyrannies locales qui en seraient le fruit. Ces majorités, composées, dans le plus grand nombre de nos localités, de quatre campagnards, une fois maîtresses absolues de la commune, borneront et abaisseront tout à leur taille : les intérêts généraux et communaux ne seront plus équilibrés et tempérés les uns par les autres, et ce ne seraient certainement pas la liberté ni le bien-être des administrés qui s'en trouveraient augmentés.

En résumé et sous quelque aspect que je considère le projet soumis à mon avis, je n'y saurais découvrir aucun avantage. Je crois, au contraire, s'il deve-

nait loi, qu'il serait fécond en inconvénients très-graves, autant sous le rapport politique qu'au point de vue de l'Administration.

Arlon, le 1^{er} décembre 1870.

Le Gouverneur du Luxembourg,

CII. VANDAMME.

IX.

Avis de la Députation permanente de la province de Namur.

Namur, le 11 novembre 1870.

Ce projet de loi présente une gravité toute exceptionnelle, puisque son effet serait de changer radicalement, pour ainsi dire, le système de nomination du personnel administratif actif des communes et de soustraire ce personnel à l'action du pouvoir royal, autrement dit, dans notre régime constitutionnel, du gouvernement général du pays.

Tout d'abord surgit la question d'opportunité. Est-ce bien le moment d'affaiblir la prérogative royale, aujourd'hui que le principe d'autorité est battu en brèche de toutes parts? Il faudrait des motifs puissants pour renverser le système actuel, sanctionné par une pratique constante depuis 1836, c'est-à-dire depuis trente-quatre ans, et qui n'a donné lieu qu'à de très-rares et très-minimes inconvénients, inhérents, d'ailleurs à toute institution humaine.

Croirait-on peut-être que le système proposé est plus libéral; qu'il se rapproche davantage du régime de nos grandes communes belges, du moyen âge, qui choisissaient elles-mêmes leurs magistrats?

Se laisser guider par l'histoire du passé serait ne pas tenir compte de la marche de l'esprit humain, ni des progrès réalisés depuis lors dans les institutions politiques.

En effet, qui ne voit que la commune d'aujourd'hui n'est plus la commune du moyen âge, dont tous les efforts tendaient à arracher aux souverains, aux seigneurs, des droits, franchises ou privilèges qui sont maintenant l'apanage commun des Belges, tous constitutionnellement égaux devant la loi? La commune actuelle, toute moderne, datant de 1789, répond plutôt à des besoins administratifs qu'à des besoins politiques. Elle n'est plus nécessairement comme autrefois l'antagoniste née du pouvoir politique central; par suite, elle n'a plus de motifs sérieux de choisir elle-même ses administrateurs. Et cependant, en fait, elle les choisit toujours, au moins indirectement, puisque, d'après la loi communale, les échevins ne peuvent être nommés que dans le sein du conseil, et qu'il n'a pas été, pour ainsi dire, fait usage de la faculté de nommer le bourgmestre hors du conseil (ce cas n'a jamais eu lieu dans la province de Namur).

Voudrait-on établir une similitude entre le mode de formation des collèges

échevinaux et des députations permanentes des conseils provinciaux ? Un simple examen suffit à démontrer qu'il n'y a pas d'analogie possible entre ces deux corps. On remarque d'abord que le conseil provincial ne se réunissant qu'une fois l'an, la Députation peut le remplacer lorsqu'il n'est pas assemblé et prononcer sur les affaires qui lui sont réservées. Le conseil communal, au contraire, n'a pas de règle pour la fixation de ses réunions qui ont lieu aussi souvent que l'exigent les affaires administratives.

Le collège échevinal est chargé de l'exécution des délibérations du conseil communal (article 90 de la loi du 30 mars 1836).

L'exécution des résolutions du conseil provincial est remise au Gouverneur (article 124 de la loi du 30 avril 1836).

Le rôle de la députation permanente n'est pas un rôle d'exécution comme celui du collège échevinal, et, sauf quelques attributions spéciales en matière de contributions, d'élections et de milice, on peut dire que la mission de la Députation a principalement pour objet le contrôle de l'administration journalière des communes, surtout au point de vue financier.

Les attributions du collège échevinal et celles de la députation permanente étant toutes différentes, qu'y a-t-il d'étonnant à ce que les modes de formation de ces deux corps soient aussi tout différents ?

On voit, au contraire, en comparant les dispositions de la loi provinciale et celles de la loi communale qu'il y a une grande analogie entre les attributions du Gouverneur par rapport au conseil provincial, et celles du collège échevinal par rapport au conseil communal, et, cette analogie se conçoit dans l'état actuel de la législation qui fait découler du pouvoir exécutif le Gouverneur et le collège échevinal.

La notice jointe à votre dépêche prouve que la question du mode de formation des collèges échevinaux (bourgmestre et échevins) est une de celles qui ont été le plus approfondies et débattues par la Législature. On y voit que le premier projet de loi présenté, à cet effet, en 1833, consacrait la nomination du bourgmestre par le Roi et celle des échevins, dans les communes de moins de 3,000 âmes, par le Gouverneur, *au nom du Roi*. Plus tard, il est vrai, surgirent d'autres projets remettant la nomination des échevins, soit directement au collège électoral, soit au conseil communal. Mais il suffit de faire une simple remarque pour se mettre en garde contre ce dernier système : c'est qu'il a été principalement soutenu par des membres de la Chambre, représentant les idées républicaines. Nous ne citerons que M. Seron qui est revenu plusieurs fois à la charge pour obtenir la nomination du bourgmestre et des échevins par les électeurs ou par le conseil.

Enfin, trois années de discussions longues, approfondies, laborieuses, aboutissent aux dispositions de la loi du 30 mars 1836, qui consacre l'idée du projet de loi primitif : *la nomination par le pouvoir exécutif du bourgmestre et des échevins*. — Trente-quatre ans se sont écoulés depuis lors ; l'expérience est faite, et l'on peut assurer, sans crainte de se tromper, que le système est bon. Sa mise à exécution, depuis des années, a démontré qu'il ne laisse pas le pouvoir exécutif entièrement désarmé devant les exigences ou les résistances injustifiables des administrations locales, tout en ne lui permettant pas cependant de peser d'un trop grand poids sur leurs déterminations.

En serait-il encore de même si le système proposé était adopté ? Nous croyons pouvoir affirmer que non. Les pouvoirs du bourgmestre et des échevins émanant alors de deux sources différentes, celui-là du pouvoir exécutif, ceux-ci du pouvoir électif exclusivement, les échevins prétendraient être les seuls représentants véritables de la commune, et par suite, la plupart voudraient se mettre au-dessus du bourgmestre, qui, en minorité dans le collège, y verrait son influence et son autorité complètement méconnuës et annihilées ; et cette déconsidération ne manquerait pas de rejallir sur le pouvoir d'où il tiendrait son mandat.

Le bourgmestre se trouverait donc, non-seulement en butte aux hostilités du conseil communal, comme on le voit quelquefois maintenant, mais il serait, en outre, fort souvent en désaccord avec les échevins, et le pouvoir royal étant désarmé quant à ceux-ci, il deviendrait impossible d'apporter remède à la situation. Aujourd'hui, si l'homogénéité cesse d'exister dans un collège échevinal, l'autorité royale qui, en Belgique, est essentiellement modératrice, peut, au bout d'un certain temps, rétablir l'harmonie et elle l'a rétablie, en effet, dans une foule de cas, en remplaçant des administrateurs tracassiers par d'autres disposés à seconder le bourgmestre dans la réalisation de mesures reconnues utiles. Dans l'état actuel de nos institutions, la commune est mineure et, en conséquence, il ne faut pas que ses représentants légaux soient complètement affranchis de l'action salutaire du tuteur, c'est-à-dire du Gouvernement.

D'après les considérations qui précèdent, nous pensons que le système établi par la loi communale doit être maintenu. Mais s'il devait être abandonné et si l'on y substituait l'idée du projet, nous croyons qu'il faudrait, de toute nécessité, apporter des modifications profondes à la loi organique précitée, en ce sens que le collège échevinal n'aurait dans ses attributions, comme le conseil communal, que les objets se rapportant exclusivement aux intérêts communaux, sans se lier en rien à l'intérêt général.

Beaucoup d'attributions, maintenant dévolues au collège, devraient être transportées au bourgmestre. Ainsi, entre autres, le collège ne devrait plus, comme aujourd'hui (article 90 n° 1^o de la loi communale), être chargé « de » l'exécution des lois, arrêtés et ordonnances de l'administration générale ou » provinciale, » dans la position indépendante qui lui serait faite vis-à-vis du pouvoir exécutif, chargé, par l'article 67 de la Constitution, de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.

Nous entrerions ainsi pleinement dans le système municipal français qui donne au maire à peu près les mêmes attributions que celles qu'ont reçues de notre loi communale les collèges échevinaux. — Nous voyons, en effet, que d'après la loi sur l'administration municipale française du 18 juillet 1837 (chapitre 1^{er}, articles 9 et 10) le maire est chargé sous l'autorité et la surveillance de l'administration supérieure :

« Article 9..... « 1^o de la publication et de l'exécution des lois et règlements. »

» 2^o Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois ;

» 3^o De l'exécution de mesures de sûreté générale ;

- » Article 10..... « 1° De la police municipale, de la police rurale, et de
 » la voirie municipale et de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité
 » supérieure qui y sont relatifs.
 » 2° De la conservation et de l'administration des propriétés de la com-
 » mune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits.
 » 3° De la gestion des revenus, de la surveillance des établissements com-
 » munaux et de la comptabilité communale ;
 » 4° De la proposition du budget et de l'ordonnancement des dépenses ;
 » 5° De la direction des travaux communaux ;
 » 6° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudi-
 » cations des travaux communaux dans les formes établies par les lois et
 » règlements ;
 » 7° De souscrire, dans les mêmes formes, les actes de vente, échange,
 » partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transactions, lorsque
 » ces actes ont été autorisés conformément à la loi ;
 » 8° De représenter la commune en justice, soit en demandant, soit en
 » défendant. »

On aperçoit immédiatement quelle grande similitude ont ces attributions générales du maire français avec celles qui sont confiées aux collèges échevinaux par l'article 90 de notre loi communale, et cette similitude se conçoit parfaitement, le *collège échevinal belge dépendant, comme le maire français, du pouvoir exécutif*.

Pourrait-on encore, dans le nouveau système, maintenir les objets suivants dans les attributions des collèges échevinaux, savoir :

- 1° Le recensement général de la population ;
- 2° Les collectes à domicile ;
- 3° La séquestration des insensés divaguants (article 95 de la loi communale) ;
- 4° La surveillance de la prostitution (article 96) ;
- 5° La police des théâtres (article 97) ;
- 6° L'établissement des fabriques dangereuses, insalubres ou incommodes ;
- 7° La surveillance relative à l'art de guérir ;
- 8° La police des inhumations ;
- 9° Les logements et transports militaires ;
- 10° La milice ;
- 11° La garde civique ;
- 12° La suspension des inspecteurs, agents de police et gardes de ville (article 99 de la loi communale).

Nous pensons que ces attributions et d'autres encore, analogues, affectant l'intérêt général plus ou moins directement, devraient tomber dans la compétence du bourgmestre. Par suite, il deviendrait absolument nécessaire, non-seulement de modifier profondément la loi communale, ainsi que nous l'avons dit, mais encore d'autres lois et règlements d'intérêt général.

On ne saurait guère, dès maintenant et par un premier examen, déduire

toutes les conséquences qui découleraient, dans la pratique, de l'exécution du projet soumis à notre approbation. On n'en voit que les défauts les plus saillants. Mais qu'arriverait-il, par exemple, si le conseil communal refusait de nommer des échevins, ou, si un échevin étant révoqué, il s'obstinait à le renommer?

En ce qui concerne la pratique journalière de l'administration, il arrive fort souvent que les intérêts particuliers des administrateurs communaux sont en opposition avec les intérêts généraux de la localité, quant à la gestion des biens communaux, à la voirie vicinale, à la bienfaisance publique, etc. De là, des mesures partiales, injustes qui, aujourd'hui, peuvent être redressées par l'autorité supérieure, en usant des pouvoirs qu'elle a légalement pour la formation du collège échevinal. Mais qu'arriverait-il si ce pouvoir était nul, comme il le serait d'après le projet? Il deviendrait impossible de faire disparaître la cause des abus, et nous verrions s'imposer, dans beaucoup de petites communes surtout, des hommes souples, habiles à flatter, à promettre et à effrayer, qui, à l'aide de leurs familles, de leurs parents, de leurs clients, etc., perpétueraient leur domination, sans s'inquiéter du pouvoir central. Ce serait le règne du népotisme.

Nous ne saurions comprendre la raison d'être du projet que s'il était réclamé avec instance et depuis longtemps, pour atteindre des abus grands et nombreux. Or, en est-il réellement ainsi? Nous ne craignons pas d'affirmer la négative. La presse, que l'on regarde comme l'expression de l'opinion publique, ne s'est pas émue de la situation actuelle; les abus ont été très-rares et très-peu graves. Devrait-on, dans ce cas, détruire une organisation résultant de discussions approfondies, soutenues par des hommes essentiellement amis de la liberté, de l'ordre, du Gouvernement, organisation sanctionnée par une longue expérience et ayant produit les meilleurs fruits, pour y substituer une autre organisation devant inévitablement, selon nous, produire d'autres abus bien plus graves et bien plus nombreux?

Les objections que nous venons de présenter ne doivent-elles pas encore, Monsieur le Ministre, tirer une nouvelle force de la combinaison du projet que nous venons d'examiner, avec celui qui vient d'être présenté à la Chambre et qui abaisse notablement le cens électoral communal, et dont il est impossible de prévoir, dès aujourd'hui, les résultats au point de vue politique et administratif.

En résumé, le système actuel de la formation des collèges échevinaux est basé sur l'idée d'établir un équilibre, aussi parfait que possible, entre l'action du principe électif et l'action du principe gouvernemental ou de la prérogative royale. Dans notre opinion, le projet qui nous est soumis détruirait cet équilibre si désirable, en affaiblissant beaucoup trop la prérogative royale.

Nous n'hésitons donc pas à émettre l'avis qu'il y a lieu de conserver le *statu quo*.

Avis de M. le Gouverneur de la province de Namur.

Namur, le 26 novembre 1870.

Je n'hésite pas à me rallier complètement aux considérations développées par la Députation et aux conclusions de son rapport.

Ce n'est qu'avec la plus grande crainte que je vois toucher à nos lois organiques. Elles forment ensemble un monument élevé par d'habiles architectes qui en ont harmonisé les diverses parties, de telle sorte qu'elles servent d'appui l'une à l'autre. Toucher à l'une d'elles, et surtout aux bases, c'est risquer d'ébranler la solidité de l'édifice entier.

Bien que mon expérience déjà longue m'ait affermi dans cette idée, je n'ai pas voulu cependant m'en rapporter à mes propres lumières, et j'ai consulté sur le projet de loi les bourgmestres les plus intelligents et les plus indépendants. Ils ont été unanimes à me déclarer que ce projet rendrait leur position fort précaire, parce qu'ils se trouveraient inévitablement, dans un temps donné, en désaccord avec leurs échevins, et que, dans ce cas, le conseil communal ne manquerait pas de soutenir les hommes qu'il aurait choisis. Le bourgmestre devrait donc se résigner ou à se conformer en tout aux volontés du conseil communal ou à donner sa démission.

L'homogénéité du collège échevinal, qui aujourd'hui peut être assez facilement rétablie, lorsqu'elle est rompue, serait alors brisée sans remède possible.

Je dois donc, Monsieur le Ministre, me prononcer pour le *statu quo*, ainsi que l'a fait la députation permanente du conseil provincial.

Le Gouverneur de la province,

C^{te} DE BAILLET.

TABLE DES MATIÈRES.

	Pages.
Préliminaires	1
Examen en sections	11
Examen en section centrale. — Discussion générale	13
Discussion des articles	17
Analyse de pétitions	33
Proposition de M. Jacobs. — Proposition de la section centrale	34
Questions posées au Gouvernement. — Réponses de M. le Ministre de l'Intérieur	37
Enquête administrative sur l'avant-projet de modification à la loi communale (nomination des échevins) 1870	50
