

## SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 20 DÉCEMBRE 1887.

### Rapport de la Commission de l'Intérieur et de l'Instruction publique, chargée d'examiner le Projet de Loi apportant des modifications aux lois provinciale et communale.

(Voir les n<sup>os</sup> 158, session de 1881-1882, 233, session de 1882-1883, 82 et 105, session de 1886-1887, 7, 11, 15, 16, 20, 23, 26, 28, 29 et 40, session de 1887-1888, de la Chambre des Représentants, et 11, session de 1887-1888, du Sénat.)

Présents : MM. le Baron SURMONT DE VOLSBERGHE, Président-Rapporteur ; PIGEOLET, CROCO, le Baron D'HUART, le Chevalier VAN OUTRYVE D'YDEWALLE, le Baron WHETTALL, BONNET et le Vicomte DE BIOLLEY.

MESSIEURS,

La loi soumise à nos délibérations n'apporte pas de modifications aux principes de la législation qui nous régit. En confiant la nomination des échevins au conseil communal, elle ne fait que donner une consécration nouvelle au système du *self government*, qui est la base de nos lois politiques.

Cette loi a principalement pour but de rendre plus difficiles à l'avenir les empiètements du pouvoir central sur le terrain communal et provincial. Elle précise certaines dispositions de la loi ancienne, détermine les droits et les obligations des diverses autorités, met obstacle aux abus de pouvoir, et sans enlever au Gouvernement la force dont il a besoin pour gérer les intérêts généraux de la nation, elle apporte une garantie plus efficace à la liberté.

C'est un acte de bonne et sage politique que de chercher à donner à la liberté communale une extension conforme à nos traditions nationales.

Nous examinerons successivement les articles les plus importants du Projet de Loi en résumant les motifs qui nous ont engagé à vous en proposer l'adoption.

ARTICLES 1 et 12. Ces deux dispositions sont relatives aux procès-verbaux des séances. Rien n'est modifié aux principes essentiels de la législation actuelle. Elles permettront aux conseils provinciaux et communaux d'élaguer, lors de la lecture des procès-verbaux, ce qui dans leur texte n'offre aucune utilité réelle ni actuelle, tout en maintenant une garantie suffisante au point de vue de la constatation des résolutions votées.

D'autre part, les membres de ces assemblées conservent le droit de faire valoir les réclamations qu'ils croiraient avoir à formuler.

ART. 2. L'article 63 de la loi provinciale est ainsi modifié :

« Aucun membre du conseil ne peut prendre part à une délibération à laquelle lui ou un de ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ont un intérêt personnel direct.

» Cette prohibition ne s'étend pas au delà des parents ou alliés jusqu'au deuxième degré, lorsqu'il s'agit de la présentation de candidats, de nomination aux emplois, révocations ou suspensions. »

ART. 13. Le paragraphe suivant est ajouté au n° 1° de l'article 68 de la loi communale :

« Cette prohibition ne s'étend pas au delà des parents ou alliés jusqu'au deuxième degré, lorsqu'il s'agit de la présentation de candidats, de nomination aux emplois, révocations ou suspensions. »

D'après les articles 63 de la loi provinciale et 68 de la loi communale, l'interdiction *de prendre part* à une délibération, pour le conseiller provincial, *d'y être présent*, pour le conseiller communal, s'étendait au cas de parenté et d'alliance du quatrième degré, inclusivement.

La loi était muette au sujet de l'incompatibilité pour cause de parenté lorsqu'il s'agissait de nomination, révocation, etc.

Les nouvelles dispositions votées par la Chambre réduisent l'incompatibilité au troisième degré, en matière ordinaire ; s'il s'agit de nomination, etc., la prohibition ne s'étend qu'au deuxième degré.

Il n'est pas nécessaire d'aller au delà. Sinon il deviendrait impossible, quelquefois, dans les petites communes de faire décider certaines questions.

Quant aux nominations, etc., il est moins facile de remédier à certains inconvénients qui ont été signalés. L'abus le plus grave est la production de candidatures factices destinées à empêcher souvent un grand nombre de conseillers de participer au vote.

En restreignant la prohibition, on ne fait que diminuer l'abus ; malheureusement, il est impossible d'aller plus loin sans soulever d'autres difficultés.

ART. 3. Le paragraphe suivant est ajouté à l'article 65 de la loi provinciale :

« Aucun acte, aucune pièce concernant l'administration provinciale ne peut être soustrait à l'examen des membres du conseil. »

Cette disposition n'a pas soulevé d'objections à la Chambre. Elle est empruntée à l'article 64 de la loi communale.

Quoique l'examen des actes et des pièces de l'administration fût de droit, le législateur de 1836 a cru devoir édicter une disposition formelle, afin que, sous prétexte du silence de la loi, une autorité quelconque ne pût se refuser à la communication demandée.

D'après la loi provinciale (art. 120), le greffier « est tenu de communiquer, sans déplacement, aux membres du conseil et de la députation, toutes les pièces qui lui sont demandées et d'en délivrer au besoin des copies. »

Il semblerait qu'un texte aussi formel devrait suffire et rendre toute équivoque impossible. Mais des faits qui ne sont pas encore fort éloignés ont prouvé que le droit des conseillers a été contesté.

Le paragraphe nouveau ajouté à l'article 65 empêchera le retour de faits de ce genre ; et les représentants de l'autorité centrale ne pourront plus trouver de prétextes pour empiéter sur les droits de ceux à qui la gestion des intérêts provinciaux est confiée, conseiller provincial ou membre de la députation permanente, chacun dans les limites de sa compétence.

ART. 4. Les dispositions suivantes sont ajoutées à l'article 104 de la loi provinciale :

« Chaque fois qu'il s'agit de validation d'élections, l'exposé de l'affaire par un membre de la députation et le prononcé des décisions ont lieu en séance publique.

» La décision doit être motivée.

» Toute décision de la députation doit mentionner le nom du rapporteur, ainsi que ceux des membres présents.

» Les formalités prescrites aux trois paragraphes précédents sont requises à peine de nullité. »

L'article 4 constitue une heureuse innovation. La loi ne requerrait aucune publicité pour les séances de la députation permanente.

Deux exceptions avaient été faites à ce principe. En fait de milice, d'après l'article 56 de la loi de 1870, « l'exposé de l'affaire par un membre de la députation ou du conseil de revision et le prononcé des décisions avaient lieu en séance publique. »

La députation n'a plus à statuer aujourd'hui en matière de milice.

Il en était de même pour les réclamations au sujet des listes électorales (art. 36 Code électoral). L'exposé de la réclamation par un membre de la députation, les enquêtes et le prononcé des décisions avaient lieu en séance publique. Cette matière n'est plus de la compétence de la députation.

La publicité des séances ne présente guère d'intérêt dans la plus grande partie des affaires administratives soumises au collège de la députation ; souvent même il en résulterait de graves inconvénients, surtout lorsque des intérêts privés sont en jeu.

Il en est autrement en matière de validation d'élection. L'intérêt général y est engagé. Le contrôle de la publicité garantira la rectitude de la décision.

Dorénavant, en toute matière, les décisions de la députation devront mentionner le nom du rapporteur et des membres présents.

Cette prescription, puisée dans la pratique des cours et tribunaux, ne saurait qu'être approuvée.

ART. 5. Le paragraphe 3 de l'article 106 donne à la députation le droit de nommer les conseils de la province et les mandataires chargés de la représenter devant les tribunaux. Ce ne sont pas là des mesures d'exécution, et c'est se conformer à l'économie générale de la loi que de trancher cette question, qui avait donné lieu à des difficultés.

Les dispositions suivantes sont ajoutées à l'article 106 :

« La députation contrôle l'instruction des affaires qui sont d'intérêt provincial. Elle peut, par décision spéciale et motivée, évoquer cette instruction et requérir à cette fin le concours des employés des bureaux de la province.

» Toute délibération portant évocation est exécutoire après un délai de trois jours à défaut de recours au Roi par le Gouverneur. Semblable recours en suspend l'exécution pendant un mois à partir de la date de la décision.

» Le Roi a le droit de surseoir à cette exécution pendant un délai maximum de trois mois à partir de la date de la décision.

» Les arrêtés royaux statuant sur ce recours sont motivés et publiés *in extenso* au *Moniteur*. »

ART. 6. L'article 124 de la loi provinciale est ainsi rédigé :

« Le Gouverneur est seul chargé de l'exécution des lois et arrêtés d'administration générale dans la province.

» Il exécute les délibérations prises, soit par le conseil provincial, soit par la députation permanente. Toutefois, la députation permanente peut assumer l'exécution de ces délibérations par décision motivée et, si elle le juge à propos, en charger un de ses membres.

» Cette décision est exécutoire après un délai de trois jours, à défaut de recours au Roi par le Gouverneur. Semblable recours en suspend l'exécution pendant un mois à partir de la date de la décision.

» Les arrêtés royaux statuant sur la décision sont motivés et publiés *in extenso* au *Moniteur*.

» Les actions de la province, en demandant ou en défendant, sont exercées au nom de la députation, poursuites et diligences du Gouverneur. »

Nous avons reproduit le texte complet de ces deux articles, afin de mieux faire comprendre l'innovation qu'ils consacrent.

D'après la loi actuelle, « le Gouverneur veille à l'instruction préalable des affaires soumises au conseil ou à la députation (art. 122).

» Il est seul chargé de l'exécution des délibérations prises par le conseil ou la députation. »

Ces dispositions, rédigées en termes si absolus, ont donné lieu à des difficultés et même à de véritables conflits, au grand détriment des intérêts en jeu.

La loi nouvelle obviendra à ces inconvénients. Elle confère à la députation le droit soit de contrôler ou même d'évoquer l'instruction de l'affaire et lui fournit les moyens de la terminer, soit d'assumer l'exécution des décisions. Dans les deux cas, la décision doit être spéciale et motivée.

Comme garantie de bonne administration et afin d'empêcher des excès de pouvoir, ces décisions sont sujettes à recours dont la durée est réglée.

Le contrôle de la députation s'étendra sur l'instruction des *affaires* qui sont *d'intérêt provincial*. Il faut entendre par ces mots non seulement les affaires provinciales sur lesquelles la députation est appelée à statuer en l'absence du conseil, mais aussi les affaires, locales, communales ou autres, qui lui sont soumises en vertu des lois.

Le texte du § 1<sup>er</sup> de l'article 106 dans la loi actuelle pose le principe général;

les nouveaux paragraphes ne vont pas à l'encontre de ce principe. Les discussions de la Chambre ont fixé d'une manière suffisamment précise le sens des mots : affaires d'intérêt provincial.

ART. 7. Cet article porte le traitement des greffiers provinciaux au taux uniforme de 8,000 francs avec augmentation de 1,000 francs après dix ans de fonctions.

ART. 8. L'intervention de la députation permanente dans la nomination des employés supérieurs des bureaux provinciaux est une mesure nouvelle.

Participant autant que le Gouverneur à l'administration provinciale, il est juste que ce collège intervienne dans le choix des employés. Cette intervention est du reste la conséquence du contrôle qui lui est attribué par l'article 5 de la présente loi.

### § 2. Modifications à la loi communale.

ART. 9. L'article 2, §§ 2 et suivants, est modifié ainsi qu'il suit :

« 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 plus âgé l'emporte. 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.

» Les règles relatives à la démission du mandat de conseiller communal s'appliquent à la démission des fonctions d'échevin. »

ART. 10. Le paragraphe suivant est ajouté à l'article 56 :

« L'échevin révoqué ne pourra être réélu avant l'expiration du délai de deux ans. »

Les articles 9 et 10 règlent la situation des échevins. Désormais ils seront nommés par le conseil communal.

Les débats qui ont eu lieu à la Chambre ont complètement élucidé la ques-

tion; nous croyons inutile de les résumer ici; constatons seulement que la mesure proposée n'est qu'un retour à la législation antérieure, et qu'ainsi l'innovation perd de son importance.

ART. 11. L'article 66 de la loi communale présentait une lacune, cette disposition vient la combler. En exigeant pour les nominations, etc., la majorité des membres présents, on rentre dans le principe général de l'article 65, qui exige que les résolutions soient prises à cette majorité. La question, qui était douteuse, est ainsi résolue.

Les alinéas que l'article 11 propose d'ajouter à l'article règlent le détail de l'élection.

ART. 14. Le paragraphe suivant est ajouté à l'article 75 de la loi communale :

« Les délibérations du conseil ne doivent être approuvées par le Roi ou par la députation permanente du conseil provincial que dans les cas formellement prévus par la loi. »

Cet article met fin à une jurisprudence qui tendait à prévaloir et prétendait soumettre par analogie certaines délibérations des conseils communaux à l'approbation de la députation.

ART. 15. La loi nouvelle fixe d'une manière définitive la jurisprudence suivie dans ces derniers temps. Elle est conforme aux principes généraux qui règlent la matière.

ART. 17. L'article 88, alinéa premier, est modifié de la manière suivante :

« Après deux avertissements consécutifs constatés par la correspondance, le Gouverneur ou la députation permanente du conseil provincial peut charger un ou plusieurs commissaires de se transporter sur les lieux aux frais personnels des autorités communales en retard de satisfaire aux avertissements à l'effet de recueillir les renseignements ou observations demandés, ou de mettre à exécution les mesures prescrites par les lois et règlements généraux, par *les arrêtés et règlements* du conseil provincial ou de la députation permanente du conseil provincial. »

La seule modification proposée par cet article porte sur le mot *ordonnances*, qui est remplacé par *arrêtés et règlements*. Pareille modification est faite à l'article 90 de la loi communale § 1. (Voir l'article suivant de la loi.)

L'institution des commissaires spéciaux restreints à de justes limites est nécessaire en matière d'administration. Il faut donner au pouvoir central le moyen de rompre le mauvais vouloir et d'empêcher les abus de la liberté. Mais il est nécessaire également, d'autre part, de rendre impossibles les excès de pouvoir de l'autorité centrale. Le commissaire spécial pourra être envoyé aux autorités communales, c'est-à-dire au pouvoir exécutif, et non au conseil communal. Il ne sera

appelé que pour assurer l'exécution de la loi et non pour imposer aux communes les caprices ou les vexations du pouvoir.

De part et d'autre les abus sont refrénés.

ART. 18. Cet article précise les obligations du collège échevinal, et rend par là même les conflits impossibles.

Il fixe aussi les obligations du bourgmestre et le charge seul de la surveillance de la police locale.

ART. 21. L'article vient trancher une question qui a beaucoup occupé les tribunaux dans ces derniers temps et sur laquelle les avis sont très partagés. La solution s'imposait.

Les articles 22 et 23 ont été adoptés sans discussion par la Chambre.

ART. 24. La disposition suivante est ajoutée à l'article 121 :

« La responsabilité du receveur ne s'étend pas aux recettes que le conseil juge nécessaire de faire effectuer par des agents spéciaux. La responsabilité de ces agents est réglée par les articles 115 à 120. »

Cette disposition est parfaitement rationnelle. Le receveur ne peut encourir de responsabilité que pour les actes qu'il pose lui-même. Si le conseil juge nécessaire de nommer des agents spéciaux, il lui incombe de prendre des garanties et il trouvera celles-ci dans les articles 115 à 120.

Les articles 25, 26 et 27 règlent certaines questions relatives à la police : commissaires, sous-commissaires et agents ; ils maintiennent les prérogatives du bourgmestre, chef de la police, et qui comme tel en porte toute la responsabilité. Les dispositions qu'ils prescrivent sont en harmonie avec les principes de la loi communale en cette matière, ainsi qu'avec les prescriptions du nouveau code d'instruction criminelle. Ils nous paraissent présenter une solution convenable.

ART. 28. — L'article 129 de la loi communale est remplacé par l'article 53 du Code rural, à l'exception du paragraphe final de ce dernier article.

D'après le Code rural, paragraphe final, la peine de la suspension entraîne toujours la privation de traitement. Une grande sévérité peut avoir souvent de bons résultats. Dans l'espèce, elle présente un inconvénient. A cause même de la sévérité de la peine, l'autorité communale pourrait hésiter à l'appliquer, les conséquences ne frappant pas seulement l'agent, mais encore sa famille.

Il est bon qu'il puisse y avoir une certaine gradation dans l'application de la peine. En cas de faute légère ou d'un premier manquement à ses devoirs, l'autorité pourra frapper immédiatement le garde champêtre.

Cet article constitue donc une excellente modification aux rigueurs du Code rural.

ART. 29. — La disposition suivante formera l'article 130 bis de la loi communale :

« DISPOSITION COMMUNE AUX CHAPITRES I A V DU TITRE II.

» Toute suspension décrétée en vertu de la présente loi entraîne la privation du traitement pendant sa durée, à moins que l'autorité qui la prononce n'en décide autrement. »

Cette disposition vise tous les cas de suspension de fonctions qui pourraient se présenter. On a pu supprimer en conséquence les paragraphes des articles 85, 99, 109, 114, 123, 125 et 129 qui y étaient relatifs.

ART. 30. L'article 148 est modifié ainsi qu'il suit :

« Le collège des bourgmestre et échevins répond en justice à toute action intentée à la commune. Il intente les actions en référé et les actions possessoires ; il fait tous actes conservatoires ou interruptifs de la prescription et des déchéances.

» Toutes autres actions dans lesquelles la commune intervient comme demanderesse ne peuvent être intentées par le collège qu'après autorisation du conseil communal. »

Toute action en justice de la part des communes était soumise à l'autorisation préalable de la députation permanente. Cette formalité n'avait en général que peu d'importance pratique. D'une part, il est peu probable qu'une administration communale entame un procès sans avoir pris conseil, et de l'autre, l'autorisation ne pouvait être refusée si l'administration avait à se défendre.

La formalité de l'autorisation entraîne du reste une perte de temps et constitue plutôt une entrave qu'une garantie de bonne administration.

La nouvelle disposition vient remédier à ces inconvénients. Lorsque la commune est défenderesse ou lorsque l'affaire ne souffre pas de retard, le collège agit directement.

En cas d'action à intenter, l'autorisation du conseil communal est nécessaire.

La pétition du conseil communal de Namur propose de faire donner l'autorisation, au cas où il y aurait retard ou refus de la part de l'autorité administrative, par le tribunal ou la cour appelé à connaître de la cause.

Le nouvel article 148 nous paraît préférable.

DISPOSITION TRANSITOIRE. Les échevins en fonctions au moment de la mise en vigueur de la présente loi continueront à remplir ces fonctions jusqu'à l'expiration de leur mandat.

Quelques observations ont été présentées au sujet de cet article. Des membres auraient préféré que la loi fût appliquée immédiatement d'une manière complète et que tous les échevins eussent été nommés par le conseil. Ils seraient de cette manière la représentation vraie de la majorité. Un autre partageant cette opinion la basait en outre sur le fait qu'après chaque extension du corps électoral les conseils communaux et provinciaux avaient été soumis à une réélection.

La majorité de votre Commission a pensé qu'il était préférable de maintenir

l'article. Elle le considère plutôt comme la constatation d'un fait. Même en l'absence de cette disposition, elle ne croit pas que les mandats des échevins nommés il y a trois ans soient annulés par l'article 7. Ces mandats ont été régulièrement conférés, et à moins d'une stipulation expresse — qui fait défaut dans la loi nouvelle, — ils conservent toute leur valeur.

Une pétition, renvoyée à votre commission, demande que la révocation des receveurs des bureaux de bienfaisance des villes et des communes émancipées soit soumise à l'approbation de la députation permanente, comme l'est celle des receveurs de bureaux de bienfaisance des communes placées sous la surveillance des commissaires d'arrondissement.

Le pétitionnaire ouvre le champ à une foule d'observations dans le même sens. Ainsi la comptabilité d'établissements de bienfaisance et des hospices des communes non émancipées est soumise à un double contrôle, celui du conseil communal d'abord, celui de la députation ensuite. Il n'en est pas de même pour les villes et les communes émancipées.

Ainsi encore il semble résulter d'un article de la loi communale qu'un conseiller communal peut faire partie d'un bureau de bienfaisance ou de la commission des hospices dans sa commune, alors que le principe général défend de faire partie en même temps de deux collèges dont l'un est appelé à contrôler la gestion de l'autre. On pourrait signaler encore d'autres anomalies.

Quoi qu'il en soit, votre Commission estime qu'il suffira de signaler ces divers points pour engager le Gouvernement à les examiner et à proposer un Projet de Loi nouveau destiné à les régler.

A l'unanimité, moins deux abstentions, la Commission de l'Intérieur a l'honneur de vous proposer l'adoption du Projet de Loi.

*Le Président-Rapporteur,*

Baron SURMONT DE VOLSBERGHE.