

SÉNAT DE BELGIQUE.

RÉUNION DU 7 JUIN 1899.

Rapport de la Commission de l'Intérieur et de l'Instruction publique, chargée d'examiner le Projet de Loi ayant pour objet de permettre aux communes et aux provinces de s'associer entre elles et avec des particuliers pour l'exploitation des chemins de fer vicinaux.

(Voir les n° 119, session de 1897-1898, 98, 183, 185 et 186, session de 1898-1899, de la Chambre des Représentants; 70, session de 1898-1899, du Sénat.)

Présents : MM. le Baron SURMONT DE VOLSBERGHE, Président; le Baron d'HUART, COGELS, TOURNAY et LÉGER, Rapporteur.

MESSIEURS.

Le 22 juillet 1897, à l'occasion de la discussion du budget des chemins de fer, l'honorable M. Liebaert, aujourd'hui ministre des finances, exposait à la Chambre des Représentants la situation singulière où se trouvaient les administrations communales d'Ypres et de Neuve-Eglise, qui s'étaient entendues préalablement à toute adjudication avec la Société nationale des Chemins de fer vicinaux pour l'exploitation d'une voie ferrée vicinale reliant les deux communes, voyaient annihiler tout à coup le fruit de leurs efforts.

Depuis le mois de mars, elles avaient une convention provisoire avec la Société nationale aux termes de laquelle, constituées en société, elles auraient pris part à l'adjudication de l'exploitation.

Cette adjudication fut fixée au 27 juillet 1897.

Quoique déjà à six reprises différentes la Société nationale eût traité avec des associations de communes, des scrupules venaient de surgir chez ses administrateurs sur la légalité de pareilles sociétés.

Partant de là, elle avertit les deux communes d'Ypres et de Neuve-Eglise qu'elles étaient exclues de l'adjudication.

Comme conclusion de son discours, l'honorable M. Liebaert demanda que le Gouvernement présentât un Projet de Loi mettant désormais les communes à l'abri de pareil accident.

L'honorable M. Fris, président de la Société nationale, répondit : « Il n'y a que cela à faire ; toutes les responsabilités seront couvertes (1). »

La question n'avançant guère, le 29 mars 1898, l'honorable M. Liebaert revint à la charge et après avoir brillamment et solidement établi sa thèse, déposa, d'accord avec plusieurs de ses collègues, une proposition de loi provoquée, du reste, par une consultation délibérée à la demande de la Société nationale.

L'honorable M. Fris donna lecture de la partie principale de cette pièce qui aboutit à proclamer la nécessité d'une loi spéciale, pour habilitier les communes à exploiter des tramways intercommunaux.

Il termina ainsi son discours : « Je ne verrais d'ailleurs aucun inconvénient à ce que le Gouvernement étudiât de concert avec la Société nationale le point de savoir s'il y a lieu de donner satisfaction à l'honorable M. Liebaert (2). »

Ces explications n'ayant pas eu l'agrément de cet honorable membre, il déposa sa proposition dont la formule définitive fut rédigée en ces termes :

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

Il s'agissait donc de résoudre le doute soulevé par la Société nationale, doute qui n'existait pas en 1875 lorsque fut conçue la première idée de chemins de fer vicinaux, ni en 1885 lorsque fut votée la loi que complète le projet actuel.

La proposition fut renvoyée à une Commission spéciale.

* * *

Vers le commencement de 1898 la concession et la construction de trois nouvelles lignes vicinales aboutissant à Bruges paraissant assez prochaine, l'administration communale de cette ville s'était mise en rapport avec la Société nationale des Chemins de fer vicinaux. Elle se heurta aux scrupules que l'honorable M. Fris fit connaître à la Chambre le 29 mars suivant.

Mais déjà le 15 mars, par une lettre rendue publique et mentionnée au rapport de la Commission spéciale de la Chambre, l'administration communale de Bruges avait combattu le système de la Société nationale ; elle y faisait siens les arguments développés par l'auteur de la proposition.

Sur l'initiative de celle de la Flandre occidentale les députés des députations permanentes du pays et les sénateurs provinciaux se réunirent le 2 juillet 1898, pour examiner la question : il fut décidé que chacune l'étudierait de son côté et ferait connaître son sentiment.

Depuis lors différentes députations permanentes ont émis le vœu de voir adopter par les Chambres (3) la proposition de l'honorable M. Liebaert.

La Commission spéciale saisie de la proposition l'a étudiée à fond : elle est sortie de ses délibérations toute transformée et constitue le projet de loi dont le Sénat est saisi. Son effet sera d'ajouter un nouvel élément à la prospérité du pays, en mettant autant que possible en communication avec le réseau national, par un réseau très économique, les nombreuses communes qui ne peuvent espérer y être reliées par une voie ferrée à grande section.

(1) *Annales parlementaires*, Chambre des Représentants, 1896-1897, p. 1947.

(2) *Ibid.*, 1897-1898, p. 971.

(3) Ce sont les Députations permanentes du Brabant, d'Anvers, des deux Flandres, du Hainaut, de Liège, du Limbourg ; celle du Luxembourg s'est abstenue ; celle de Namur fait une réserve en faveur des sociétés privées.

Si, comme on l'a dit à la Chambre, les chemins de fer vicinaux sont d'intérêt public, ils sont bien plus d'intérêt communal, parce qu'ils doivent tirer de l'isolement et par là relever, vivifier de nombreuses communes exclues pour ainsi dire de la vie industrielle et commerciale du pays.

*
* *

Il n'est pas hors de propos de voir jusqu'à quel point la proposition et le projet répondent aux traditions historiques du pays.

La nature du sol, son état, sa configuration, son régime fluvial, ont amené de bonne heure les populations à se grouper le long des cours d'eau qui constituaient alors, comme ils le sont encore maintenant dans les pays neufs, les voies premières de communication et de transport, les plus faciles, les plus économiques.

Longtemps la voirie par eau resta de loin en Belgique la principale route des échanges, non seulement avec les nations étrangères, mais elle la resta pour les diverses parties du pays entre elles. La voirie par terre se réduisait à peu de chose : l'insuffisance des moyens de transport, le mauvais état des routes et des chemins l'expliquent suffisamment.

A part quelques rares voies romaines, il n'existait que des chemins de terre. Les chaussées pavées ne firent leur apparition que fort tard. Force fut donc d'effectuer les transports presque exclusivement par eau. Aussi tous les efforts se tournèrent-ils vers les voies naturelles si largement offertes par les nombreux cours d'eau qui sillonnent notre pays. Comme le fait remarquer à juste titre Vifquin dans son grand ouvrage *les Voies navigables de la Belgique*, c'est à cette facilité naturelle de communication que l'ouest de la Belgique, le comté de Flandre, doit le développement rapide de son industrie et de son commerce. La partie orientale du pays, la vallée de la Meuse et de la Sambre, à raison de la configuration de leur sol, restèrent en retard (1).

Nos archives en contiennent des preuves multipliées.

L'activité industrielle et commerciale des communes les força à s'assurer les issues les plus utiles, les plus commodes, les plus sûres possibles autant vers la mer, pour leurs relations lointaines, que vers l'intérieur, pour leurs affaires locales.

Ainsi en Flandre les voyons-nous, d'un côté, s'efforcer d'atteindre l'estuaire du Zwyn, si vaste aux tout premiers temps du moyen âge. En 1228 Jeanne de Constantinople autorise les Gantois à achever, en association avec les communes qui devaient en profiter, le canal sur Ardenbourg, qui à cette époque bordait ce bras de mer (2). En 1251 sa sœur Marguerite les autorise à creuser la Liève et à arriver par là à Damme, qui possédait un large port sur le même estuaire (3). Le 12 juin de la même année elle autorise Ypres à canaliser l'Yperlée et l'Yser jusqu'au chenal de Nieuport (3).

En 1286 Bruges reçoit l'autorisation de creuser aussi un canal jusqu'à Damme parce que la voie naturelle s'ensable et Gand reçoit la permission de recréer le canal de 1251 (4).

Au commencement du xv^e siècle les États de Flandre, d'Artois et la

(1) Vifquin : *Les Voies navigables de la Belgique*. Bruxelles, 1842, chap. II, p. 385 et suivantes.

(2) Wolters : *Les Eaux de la Flandre Orientale*, Gand, 1874, t. I, p. 6 et 7.

(3) Vifquin, chap. I, p. 23.

(4) Vifquin, chap. I, p. 23.

ville de Lille s'associent pour recreuser la Deule de Lille à Lens et s'en partager les péages. Cet état de choses dure jusqu'en 1696, date à laquelle Lille, tombée entre les mains de Louis XIV, prend sur elle toutes les charges et perçoit les péages à son profit exclusif (1).

En 1545 Gand et Eccloo s'entendent par traité entre les échevins des deux villes pour creuser un canal d'Eccloo à la Liève (2).

En 1545 encore, association entre Gand, Anvers, Audenarde, Mons, Valenciennes, Douai, pour assurer la navigation du Haut-Escaut (3), — reconnue encore en 1563 (4) et en 1565 — (5) obtenant l'autorisation d'établir à frais communs un système d'écluses dans l'Escaut, en aval de Tournai, et d'en percevoir les péages à leur profit commun.

En 1595, sur autorisation de Philippe II, Arras s'associe avec les abbayes des bords de la Scarpe pour canaliser cette rivière d'Arras à Douai et y construire des écluses (6).

De 1613 à 1624 Gand, par autorisation des archiducs, achève le canal de Bruges à Gand, commencé par les Brugeois en 1379. Le canal est complètement recreusé à frais communs par les deux villes, par édit obtenu de Marie-Thérèse en 1751, et moyennant subside des Etats de Flandre.

Par un règlement de 1775 le Conseil de surveillance est formé pour Gand des magistrats de la Keure et de ceux du Vieux-Bourg, pour Bruges des magistrats du Franc et de ceux de la prévôté (7).

En 1622, convention entre Bruges et Ostende pour creuser un canal entre ces deux villes, en prolongement de celui qui allait s'achever entre la première et Gand (8).

En 1639 et 1640, Furnes et Dunkerque s'associent pour reconstruire à frais communs les canaux depuis Plasschendaële, sur le canal de Bruges à Ostende, jusqu'à Furnes et Dunkerque (9).

En 1642, association d'Ypres et de Nieuport pour recreuser l'Yperlée et l'Yser jusqu'au chenal de Nieuport, en garantissant Furnes contre tout dommage (10).

En 1663, association des communes riveraines de la Mandel, pour en exhausser les ponts et jouir de la navigation (11).

En 1670. Bourbourg et Dunkerque s'associent pour construire à frais communs le canal de Bourbourg (12).

Toutes ces communes faisaient en petit ce que la ville de Bruxelles et ses voisines, Schaerbeek, Saint-Josse-ten-Noode, Laeken, Molenbeek, etc., font en grand, sans faire le moindre collectivisme.

(1) Vifquin, ouvrage cité : chap. I, page 24.

(2) Wolters, ouvrage cité, chap. I, page 86.

(3) Archives générales du royaume, collection du Conseil privé, reg. 45, f° 191 v°.

(4) Ibid. n° 791 de l'Inventaire imprimé de la chambre des comptes, f° 128.

(5) Ibid. reg. 791, f° 361.

(6) Vifquin, ouvrage cité, page 38.

(7) " " " page 39.

(8) " " " page 41.

(9) " " " page 41.

(10) " " " page 42.

(11) " " " page 47.

(12) " " " page 48.

* *

Il se voit par cet exposé que les communes usaient largement de la liberté de s'associer, soit entre elles le plus souvent, soit avec les Etats ou avec les châtelainies.

Cette situation fut modifiée du tout au tout par l'invasion française. L'organisation administrative, qui avait rendu puissantes et prospères nos belles communes, fut brisée. L'individualisme régna dans l'ordre administratif comme dans l'ordre social, dominé par la centralisation. Un régime communal nouveau fut introduit; il eut pour point de départ la loi du 14 décembre 1789, article 50, et le décret des 16-24 août 1790, titre XI, qui lui sert de complément; il est réglé actuellement par les mêmes principes et par la loi communale de 1836.

En ce qui concerne la matière du projet de loi, il s'agit de l'article 75 de cette loi combiné avec l'article 131 que certains auteurs, M. Giron entre autres, regardent comme restrictif, d'autres comme simplement énonciatif.

* *

Avant d'en venir à l'examen du projet actuel, il n'est pas sans intérêt de jeter un coup d'œil sur la législation analogue des nations voisines.

L'Angleterre, pays de traditions, est divisée en comtés et paroisses. La paroisse est son unité fondamentale comme la commune en Belgique. « Elle avait jadis une compétence presque universelle; mais elle présentait l'inconvénient d'avoir une étendue trop restreinte et de posséder des ressources insuffisantes pour satisfaire à ses diverses obligations.

» De là l'usage qui s'est insensiblement introduit de réunir certaines paroisses en vue d'un but déterminé, la bienfaisance, par exemple, l'instruction publique, l'entretien des routes (1). »

Rien dans la loi anglaise n'avait prévu ces petites fédérations; rien non plus ne les défendait. Les paroisses sont à l'heure qu'il est unies pour les objets les plus divers, tantôt par un ordre formel de la loi, tantôt par une faculté que leur confère ou un « order » d'une commission créée en vertu d'un « act » de 1896 ou un acte du parlement. Elles le sont avec ce caractère particulier, qu'une même paroisse peut faire partie pour les diverses charges qui lui incombent de différentes unions.

Ainsi certaines paroisses se réunissent spontanément en vue de mieux organiser le service de la charité publique. Cette union a un bureau électif qui fixe l'impôt connu sous le nom de taxe des pauvres. Il y en a 649 pour l'Angleterre et le pays de Galles (2).

A côté de cette union il y a d'autres groupements pour la police au nombre de 675 (3).

En 1848 par les statuts 11 et 12 de Victoria furent créés les districts sanitaires auxquels un acte de 1894 attribua toutes les fonctions exercées autrefois par les districts des routes.

Une loi de 1893 (loi Mundella) répartit les paroisses en bureaux scolaires.

(1) Pifféroen : *Les réformes communales*, Gand, 1895, page 11.

(2) » même ouvrage, page 13.

(3) » même ouvrage, page 16.

Enfin, une loi de 1894 permet à une paroisse ou à un district de s'entendre avec une autre paroisse ou un autre district pour un intérêt commun et de transférer au Comité directeur de cette nouvelle union une partie des pouvoirs qui leur appartiennent.

Cette même loi, dans de nombreux cas, prévoit aussi la constitution de comités de provinces (nouvelle dénomination) pour régler les questions intéressant plusieurs comités.

La variété des groupements locaux repose sur le principe d'une communauté d'intérêts publics.

Les villes sont distraites des districts au milieu desquels elles se trouvent pour former des districts distincts.

Toute cette législation est marquée de ce caractère, qu'elle n'entend pas couler toutes les localités dans le même moule, que le législateur anglais se soumet à admettre la diversité des intérêts locaux, sans chercher à leur faire violence.

Le droit public de l'Angleterre ne craint pas d'accorder à de nombreuses institutions la personnalité civile, multipliant ainsi l'engrenage d'intérêts qui rattachent le citoyen à la communauté. Toutes ces diverses institutions sont largement dotées du droit d'acquérir, de posséder, de contracter, de s'obliger : ce sont autant de corporations (1).

L'acte 59 et 60 de Victoria de 1896, chapitre 48, revisant et refondant entièrement les actes de 1864 et de 1868, promulgue une loi complète sur les chemins de fer vicinaux, « *Light railway act* », pour l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Ecosse.

Cette loi organise une commission de trois membres nommés pour cinq ans par le secrétaire d'État du Board of Trade : cette commission a pour mission de suggérer, d'instruire toute demande de concession de tramway vicinal, d'offrir toutes facilités aux promoteurs de ces voies économiques et après instruction complète de les autoriser.

L'autorisation (*order*) délivrée emporte provision pour l'exécution ; elle est définitive dès que le ministre l'a approuvée, sauf annulation de la décision ministérielle par le Parlement.

Si les commissaires refusent une concession, l'appel est ouvert auprès du ministre qui les invite à un nouvel examen.

Les paroisses, les bourgs, les districts, les comtés peuvent s'associer entre eux, soit avec des particuliers ; l'autorisation comprend la construction et l'exploitation.

Si la concession est donnée à un groupe de paroisses, de bourgs, de districts ou de comtés associés entre eux ou avec des particuliers, les commissaires accordent de fait la personnification civile ; une corporation nouvelle est créée.

L'acte de 1896 indique les voies et moyens, impôts ou emprunts à l'aide desquels les dépenses seront couvertes.

Des subsides peuvent être accordés dans certains cas sur les fonds du trésor.

Les administrations des corps intéressés nomment un comité mixte pour la construction et l'exploitation des voies concédées ; les membres en sont

(1) PIFFEROEN, même ouvrage, p. 13 à 24. MAURICE VAUTHIER : *Le Gouvernement local de l'Angleterre*, Paris-Bruxelles, 1895, chap. VI, VII, VIII.

pris dans le sein de ces administrations. Ce comité mixte possède par sa nomination même tous les pouvoirs donnés par la loi aux concessionnaires qui le délèguent.

Mais ce sont les délégants, paroisses, bourgs, districts, comtés, les concessionnaires associés, qui fixent entre eux la part contributive de chacun dans les dépenses de l'entreprise. Les différends sont tranchés par le Board of Trade.

Le contrôle, la vérification des comptes appartiennent aux corps et aux particuliers intéressés (1).

Ainsi, notamment, le duc de Sutherland s'est associé avec les paroisses d'Embo et de Dornoch pour un tramway vicinal mettant ces localités en relation avec la station du chemin de fer à Mound. Il s'est aussi associé avec celles de Forsinard, Melvich et de Port Skerra et quelques particuliers ; pour cette dernière entreprise le trésor a accordé un subside.

Le bourg de Barking s'est associé avec celui de Rekton pour l'établissement d'un tram électrique entre eux (2).

Pendant le semestre du 31 mai au 30 novembre 1897 les commissaires s'ont reçu 30 demandes de concession, du 30 novembre 1897 au 31 mai 1898 ils en ont reçu 35 et du 1^{er} juin au 30 novembre 1898, 53.

Sur ce total de 119, 31 sont présentées par des paroisses, des bourgs, des districts, des comtés, associés soit entre eux, soit avec des particuliers ou de grandes sociétés de chemin de fer. La dernière reçue à la date de novembre 1898 par les commissaires est formulée par deux comtés et le duc de Portland (4).

Cette loi de 1896 offre ceci de remarquable qu'elle met sur le même pied les villes les plus importantes, telles que Londres, Liverpool, Glasgow, les districts, les comtés jusqu'à la dernière paroisse, toute société, tout propriétaire, en un mot, toutes les forces vives de la nation.

*
* *

Si la décentralisation administrative est ancienne et traditionnelle en Angleterre, elle est récente en Prusse et n'y marche que lentement. Les progrès réalisés sont le résultat des travaux du professeur Von Gneist, de l'université de Berlin, qui ont beaucoup contribué à faire comprendre en Allemagne les idées gouvernementales et administratives anglaises. Ils y ont fait introduire les unions de communes, facultatives ou obligatoires, constituées pour un objet déterminé de nature communale.

La Prusse est divisée en provinces très étendues, régences, cercles, cantons et communes rurales. A côté de celles-ci se trouvent les *Gutsbezirke* aussi vastes que ces dernières, parfois davantage, mais étant des parties de territoire appartenant à un propriétaire unique, supportant seul toutes les charges quelconques de ce domaine. La véritable unité administrative est le cercle : il y a des cercles urbains et des cercles ruraux.

Comme les villes de 25,000 habitants constituent chacune un cercle, il n'y a pas place entre la ville et le cercle pour une autre subdivision.

Dans les cercles ruraux il se rencontre grand nombre de communes, comme en Angleterre, dont l'étendue et les ressources sont trop restreintes

(1) WILLIAM HENRY COLLE : *Licht railway at home and Abroad*, London, 1899. Chap. XI.

(2) Rapport présenté au Board of Trade en exécution du Railway act de 1896, pour 1898.

(3) Ibid.

(4) Actuellement la Belgique possède 83 lignes de tramways vicinaux en activité.

eu égard à leurs charges. Une loi du 3 juillet 1891 y a pourvu « en autorisant l'union de plusieurs communes *en vue de donner satisfaction à un intérêt de nature communale.* » Déjà elles pouvaient s'unir pour la police en vertu des lois de 1872 et de 1888.

Des communes voisines ou des communes et des *Gutsbezirke* peuvent s'associer pour des objets spéciaux, tels que l'instruction, la bienfaisance, l'entretien des routes, des digues, etc.

Le Gouvernement prussien ayant aboli tous les péages sur les routes les a cédées aux cercles et en a cédé aussi aux communes.

Une même commune, comme la paroisse en Angleterre, peut faire partie de diverses unions pour des objets différents. En principe l'union se fait du consentement des communes et des *Gutsbezirke* intéressés.

Par tous ces côtés le système prussien se rapproche fort de l'organisation anglaise ; deux points importants cependant l'en distinguent :

1° Le gouverneur de la province, si l'union est nécessaire, si elle est entravée par une opposition mal fondée ou le mauvais vouloir, peut, après avoir entendu l'avis du Comité du Cercle, la décréter d'office.

2° Cette union ou fédération ne peut pas comme l'union anglaise décréter directement un impôt sur les habitants ; les ressources de l'union prussienne sont fournies proportionnellement à leurs ressources par les communes ou les *Gutzbezirke* qui en font partie (1).

Depuis lors une loi présentée le 11 mars 1892, votée le 23 juin, promulguée le 28 juillet de la même année, a créé pour les chemins de fer d'intérêt local (*Klein bahnen*) un régime complet. Ces voies ferrées sont regardées comme accessoire des routes sur lesquelles elles sont posées (2).

Les concessions sont autorisées par des fonctionnaires différents, suivant que l'exploitation doit se faire ou dans les villes érigées en cercles ou dans un même cercle comprenant plusieurs circonscriptions de police, ou dans plusieurs cercles, mais toujours en les tenant dans la main de l'administration supérieure du chemin de fer par la qualité, le rang du fonctionnaire chargé de faire les enquêtes et de délivrer les autorisations.

Le Gouvernement voulait ainsi centraliser l'établissement du réseau tertiaire, comme l'appelait le ministre Maybach.

En vertu de cette loi, une association, déjà projetée antérieurement, s'est établie entre les villes de Cologne, de Bonn et les deux cercles ruraux de Cologne et de Bonn et un entrepreneur, pour l'établissement et l'exploitation d'un tramway vicinal entre ces deux villes. Cologne y a pris des actions pour 350 mille marks, Bonn pour 100 mille, chacun des deux cercles ruraux pour 75,000 et l'entrepreneur pour 300 mille (3).

Quelques cercles, mais en bien petit nombre cependant, ont suivi cet exemple. Outre la centralisation administrative, deux autres obstacles ont arrêté l'effet utile de la loi du 28 juillet 1892. Une charge trop lourde pour les provinces dont les dépenses sont multiples, et, en second lieu, les exigences de l'autorité militaire, qui, voulant éventuellement disposer du réseau entier dans toute la zone frontière et dans toute la zone assimilable, n'admet qu'un écartement de 0,60 centimètres entre les rails et des courbes

(1) Pifferoen, ouvrage cité, p. 25 à 33.

(2) J. Penet. — *Bulletin de législation comparée*, 1892-1893. — Paris, 1893. — *Etude sur les voies ferrées d'intérêt local, d'après la législation prussienne.*

(3) Même étude.

de 30 mètres de rayon. Cette dernière exigence a arrêté les entrepreneurs sérieux.

Les derniers renseignements reçus confirment par les résultats constatés cette appréciation de M. Penet. C'est à peine si, à l'heure qu'il est, toute la monarchie prussienne compte 1,318 kilomètres de ce genre de voies, quoique le trafic et les recettes augmentent constamment dans de notables proportions sur celles qui existent.

Il est question de modifier cette loi pour arriver à étendre davantage le réseau tertiaire regardé par tous ceux qui s'en sont occupés en Prusse, comme indispensable au développement du commerce et de l'industrie (1).

* * *

En France, la législation créée par la révolution de 1789 avait fait table rase du passé; la législation de l'an III, sous le Directoire, n'a guère modifié l'état de choses créé par elle. Cette œuvre est restée intacte dans ses lignes fondamentales et ses dispositions régulatrices jusqu'en 1848. A ce moment, Odilon Barrot fit inscrire dans la constitution du 3 novembre le principe d'un conseil cantonal; il resta à l'état de lettre morte. Les circonstances firent que ce germe demeura sans le moindre développement pratique.

La loi du 16 avril 1884 réglant à nouveau le régime communal n'apporta guère de modification fort notable à cet état de choses. Cependant un article 116 permet aux conseils municipaux de faire entre eux des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité intercommunale. Les difficultés d'application rendirent cette disposition inutile.

Tout autre est la loi du 22 mars 1890. Elle reconnaît l'association des communes sur une base très large et plus efficace. Pour y arriver, elle ajoute à la loi de 1884 un titre VIII : DES SYNDICATS DES COMMUNES; l'article 1^{er}, devenant l'article 169 de la loi municipale, détermine en ces termes le but du législateur :

« Article 169. Lorsque les conseils municipaux de deux ou plusieurs
» communes d'un même département ou de départements limitrophes
» ont fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté
» d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'une œuvre
» d'utilité intercommunale et qu'ils ont décidé de consacrer à cette œuvre
» des ressources suffisantes, les délibérations prises sont transmises par
» le préfet au Ministre de l'intérieur, et, s'il y a lieu, un décret rendu en
» conseil d'Etat autorise la création de l'association, qui prend le nom de
» syndicat de communes. »

L'idée première de cette création nouvelle est la nécessité de pourvoir au service de l'enseignement, surtout à celui de la bienfaisance; l'exposé des motifs le constate à l'égard de ce dernier, en déclarant que plus de 20,000 communes en France sont dépourvues de tout service hospitalier (2).

(1) Même étude.

(1 et 2) Exposé des motifs de la loi du 22 mars 1890. *Journal officiel* du 24 juillet 1888, annexe.

Mais si là est son point de départ, sa portée est bien plus étendue.

Le rapport fait au Sénat répétant les paroles de M. Delombre (1), rapporteur de la Chambre des députés, rompant avec les traditions étroites des lois de 1789, de 1790 et de l'an III, s'exprime ainsi : « *La sphère d'activité des associations de communes n'est pas limitée. Leur action pourra s'exercer pour l'organisation d'établissements d'enseignement supérieur, d'enseignement professionnel, pour la création et l'entretien des voies de communication, de moyens de transport, d'entreprise de dessèchement, d'éclairage, de construction d'aqueducs, de canaux, etc.* »

Nous notons ces mots significatifs : *la sphère d'activité des associations de communes est illimitée... elle pourra s'exercer pour la création et l'entretien des voies de communication, de moyens de transport, etc.* ; c'est un retour vers l'ancien droit communal, comme on le verra un peu plus loin.

Le même rapport au Sénat autorise l'intervention de citoyens aussi bien pour aider à fournir des ressources au syndicat, que pour faire partie de son administration au même titre que les délégués des communes.

Cette loi met fin, pour partie, aux règles étroites, centralisatrices du régime communal établi par la révolution ; elle assouplit les institutions communales de la France et cherche à les adapter, comme celles de l'Angleterre et de la Prusse, aux nécessités des habitants, aux nouvelles exigences de la vie sociale, de la vie économique des diverses régions du pays. Cependant la centralisation administrative a peine de voir restreindre son action.

* * *

Nous devons nous pénétrer de ces exemples donnés par les grands pays qui nous entourent et poursuivre comme eux ce but si important pour la prospérité de la patrie. Le projet est un troisième pas dans cette voie ; les lois sur l'enseignement primaire ont fait le premier, bien timide, en permettant la réunion de deux ou de plusieurs communes, en vue de construire une école communale pour leurs habitants ; le second par la loi du 6 août 1897 sur les établissements hospitaliers intercommunaux.

Notre droit communal a reçu de la révolution française une infusion de raideur dont il ne parvient que difficilement à se débarrasser. Elle est cause en grande partie des difficultés que rencontre entre autres l'expansion des idées d'hospitalisation intercommunale.

D'un côté on se heurte à l'isolement des communes sans lien direct entre elles, par crainte de l'idée corporative ; de l'autre un pouvoir aspirant, attirant à lui, réunissant, centralisant en lui toutes les forces agissantes de la nation. Il en résulte une limitation étroite de la liberté d'action communale contrastant singulièrement avec le régime séculaire d'épanouissement qui avait existé dans nos contrées et avait si largement stimulé l'activité des communes et de leurs habitants. Le régime apporté par l'étranger en les déshabituant d'user de leur énergie propre les a, au contraire, accoutumées à tourner de plus en plus les yeux et à tendre les mains vers le pouvoir central, à tout ou presque tout lui demander !

Voici ce qu'en dit M. De Fooz : « Gardons-nous de confondre la tutelle

(1) Rapport de M. Labiche. Journal officiel du 2 février 1890, annexe.

» administrative avec ce régime de concentration, de centralisation despotique sous lequel nous avons vécu ; avec ce régime qui avait transformé les corps administratifs des communes et des provinces en agents passifs.

» Sous le gouvernement impérial nos communes et nos provinces étaient devenues des bataillons et des régiments qui marchaient ou faisaient halte suivant le mot d'ordre donné à Paris.

» Pour elles, alors, plus d'initiative, plus de spontanéité d'action, plus de vitalité propre (1). »

M. Giron fait ressortir le contraste en ces termes (2) : « Sous l'ancien régime, l'administration du pays appartenait presque tout entière aux échevinages. Le pouvoir judiciaire même était municipalisé.

» Les magistrats locaux étaient chargés non seulement de la gestion du patrimoine, mais encore de la police, ce qui embrassait les mœurs, la santé publique, les vivres, la propreté, les édifices, les précautions contre les incendies, l'embellissement et la décoration des villes, la tranquillité publique tant de jour que de nuit, les voitures, les messageries, le commerce, les corps de métier, les arts, les manufactures, les pauvres, la religion même à certains égards.

« On voit par cette énumération combien était vaste le champ ouvert à l'activité des anciennes administrations municipales dans les Pays-Bas. Elles dirigeaient nombre de services publics qui touchaient aux intérêts généraux du pays et qui de nos jours sont centralisés entre les mains du gouvernement. Elles se trouvaient ainsi liées, comme un membre nécessaire, à la constitution de l'État. C'est ce qui explique comment notre vieil édifice communal a traversé tant de siècles, et tant de vicissitudes politiques sans rien perdre de sa solidité. Il était impossible d'y toucher sans ébranler dans sa base l'administration générale du pays et sans froisser d'innombrables intérêts. Joseph II entreprit la refonte de ce régime, mais ses tentatives de réformes déterminèrent un soulèvement national et il ne fallut pas moins que la puissance de la révolution française pour mener à fin l'œuvre qu'il avait commencée. »

L'action du pouvoir communal est bornée aux intérêts qui ont un caractère véritablement local.

L'Assemblée nationale a énuméré dans la loi du 14 décembre 1789 tous les objets qui rentrent dans la sphère de ces intérêts.

Cette loi dispose que les fonctions propres au pouvoir municipal sont :

« De régir les biens et revenus communs des villes, bourgs, paroisses et communautés ;

» De régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs ;

» De diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à charge de la communauté ;

« D'administrer les établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenus de ses deniers ou qui sont particulièrement destinés à l'usage des citoyens dont elle est composée ;

(1) Defoort. *Droit administratif*, tome 4, page 49.

(2) Giron : *Droit administratif de Belgique* : Titre VIII, du Pouvoir communal, n° 129.

» De faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

» Ce dernier point a été réglé en détail et d'une manière limitative par le décret des 16-24 août 1790, titre XI, article 3. »

Tel était encore le sentiment du Gouvernement dans l'exposé des motifs de la loi du 6 août 1897 autorisant les communes à s'unir pour organiser des établissements hospitaliers intercommunaux, lorsqu'il écrivait : « Malheureusement notre régime légal actuel ne permet pas les associations de communes en vue d'exécuter des obligations essentiellement communales. »

Le rapporteur de la section centrale de ce projet de loi ne déniait nullement aux communes le droit de s'associer : « La législation existante, » dit-il, *semble* ne pas permettre ces unions ; telle est du moins l'opinion du Gouvernement dans l'exposé des motifs. »

Et un peu plus loin : « Le chapitre de la loi communale portant énumération des attributions du Conseil communal ne mentionne pas le droit de s'associer et aucune disposition légale ne suppose l'existence de ce droit.

» Il est certain, du reste, que l'exercice de ce droit n'est pas réglé. »

Il faut conclure de là, que notre droit communal ne répond pas aux nouvelles nécessités produites par l'évolution économique où nous vivons. Notre ancien droit s'y prêtait mieux. Tout au plus peut-on dire qu'aujourd'hui la commune est en jouissance du droit d'association, qu'autre chose est son exercice.

L'honorable rapporteur, du reste, ne regarde pas l'article 75 de la loi communale comme limitatif ; il considère la loi qu'il rapporte comme un pas de plus dans la voie de l'émancipation des communes ; il en félicite le Gouvernement. Il rappelle ensuite que dans le passé, il existait en Belgique des hospices intercommunaux grâce à la liberté des fondations et qu'ils ont fonctionné régulièrement, sans difficultés pendant des siècles.

Le rapport de la section centrale sur le projet de loi devenu la loi du 27 novembre 1891, sur l'assistance médicale gratuite, reconnaît qu'aucune de nos divisions administratives ne correspond en réalité à l'identité d'intérêts qui est indispensable à ce genre de groupements.

* * *

C'est donc à bon droit que le rapport de la Commission spéciale, étudiant le projet actuel, émet cette proposition : « Si les lois actuelles ne » prévoient pas la libre création de fédérations semblables, elles n'y sont » pas absolument hostiles ; bien plus, certaines d'entre elles les contiennent en quelque sorte en germe. »

* * *

Il faut sur ce point mettre en relief ce que dit l'exposé des motifs de la loi du 28 mai 1884, organique des chemins de fer vicinaux ; nous nous rapprocherons par là du but poursuivi par notre projet : « Leur utilité » étant locale pour la plus large part, l'établissement doit en incomber » aux Communes, au même titre que la voirie vicinale ordinaire, avec » subsides cependant de l'Etat et de la province. »

La commission spéciale fait sien ce principe de l'exposé des motifs par

lequel le Gouvernement déclare que la base de la loi est « la fédération des » communes pour l'établissement de la voie ferrée, ainsi que l'exploitation » des lignes au moyen de capitaux fournis par les communes, avec le » concours des provinces et de l'État. »

Mais alors, il est résulté de la loi, que la Société nationale s'est trouvée en fait substituée aux communes, comme réunissant tous les intérêts dans une unité supérieure et que par la combinaison de ses divers articles elle est arrivée à constituer presque un vrai monopole à la disposition de cette société ; il fallait désormais un texte spécial et des cas exceptionnels, pour que d'autres sociétés ou des particuliers pussent s'y intéresser (art. 17).

La loi du 24 juin 1885 a remédié à ce grand inconvénient. Non seulement elle garantit et accentue le droit des communes d'exploiter, mais elle reconnaît formellement, par un texte nouveau, aux particuliers, le droit de souscrire un tiers du capital. C'est-à-dire que la loi en vigueur contient déjà tous les germes de la proposition dont il s'agit aujourd'hui, convertie en un projet que la commission spéciale développe et formule.

Déjà en 1884, comme l'honorable auteur de la proposition le rapporte dans ses développements, l'honorable M. Beernaert, alors chef du cabinet, s'appuyant sur l'article 75 de la loi communale et sur la Constitution, avait de sa parole autorisée soutenu le droit des communes d'exploiter les trams vicinaux : ils constituent, selon lui, un intérêt communal de premier ordre. Pourquoi, dit-il, ne pas confier ce service à ceux qu'il intéresse par-dessus tout, dont elles auraient intérêt à réduire la dépense tout en dirigeant l'exploitation d'après les vœux et le contrôle des habitants ?

* * *

Il est une thèse incontestable hautement proclamée par la Cour de cassation le 30 décembre 1840 (1), « que les communes, indépendamment de leur qualité de corps administratifs, constituent de véritables personnes civiles, soumises aux lois générales, et jouissent de tous les droits qui ne leur sont pas spécialement interdits par les lois particulières de leur organisme ;

» Qu'elles peuvent comme telles contracter, s'obliger, acquérir, aliéner, consentir hypothèque, ester en justice, le tout après avoir obtenu les autorisations qui, d'après ces lois, leur sont nécessaires (2). »

Il est à noter que cette décision de la Cour suprême, rendue sur les conclusions conformes de Leclercq, procureur général près la Cour de cassation, l'éminent jurisconsulte que l'on sait, confirme un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 27 janvier 1841, qui lui aussi avait confirmé un jugement du tribunal de première instance de Bruxelles du 17 février 1840 (3). De sorte que tous les degrés de juridiction s'étaient trouvés d'accord pour proclamer et consacrer un principe dont le projet actuel applique certaines conséquences aux droits et aux devoirs des communes et des provinces.

(1) *Pasicrisie*, 1842, I, p. 25.

(2) DE FOOT, *Droit administratif*, t. IV, p. 15.

(3) *Pasicrisie*, 1841-2-316.

* * *

Les droits des communes sont corrélatifs à leurs devoirs ; ce sont autant de conséquences de leur raison d'être ; les uns comme les autres ont pour but l'accomplissement de leur mission, de là découle immédiatement cette conséquence primordiale, que la commune ne peut jamais être censée agir par esprit de lucre, mais uniquement dans le but de donner satisfaction aux intérêts de ses habitants, dans le sens le plus large.

Donc, elle ne fait pas le commerce, quel que soit l'objet auquel elle applique son activité et une partie de ses ressources, de son domaine ou public ou privé. Elle établit des distributions d'eaux, des usines à gaz, des abattoirs, des kursaals, des casinos, des bains, perçoit des taxes, des entrées, des abonnements, des classes payantes de musique dans les conservatoires comme dans les écoles, achète, revend. Elle ne fait pas le commerce.

Personne ne contestera que sur son territoire une commune ne puisse établir un tram vicinal, le pousser jusqu'à la limite de son territoire et transporter des voyageurs jusque-là (la loi du 9 juillet 1875 lui en reconnaît d'ailleurs le droit), de transporter de même des colis. La commune voisine peut en faire autant. Pourquoi ces deux lignes ne pourraient-elles se souder ? Et pourquoi, ces deux lignes de tramways établies sans solution de continuité, les communes propriétaires ne pourrait-elles s'entendre pour les exploiter dans l'intérêt commun des habitants de chacune d'elles ?

Le législateur de 1875 a admis que la commune peut établir un tramway sur son territoire parce que c'est de l'intérêt de ses habitants. Il est de toute évidence que cet intérêt ne se borne pas au territoire de la commune, il rayonne au delà de ces limites ; il existe ainsi dans chaque commune ; de là sont nées les relations si multiples, si variées de commune à commune.

L'article 1^{er} du projet organise limitativement le droit d'association au profit des communes dont le territoire est traversé par une ligne ou dont le capital de fondation de la ligne a été formé par leur concours.

C'est précisément cet intérêt identique qui, existant partout, explique le droit des communes, comme des provinces, à s'associer pour cet objet, et à servir ainsi plus facilement et à moindres frais les intérêts de ses habitants.

Un mot à effet a été sur ce point lancé dans la discussion à la Chambre pour attaquer le projet de loi : c'est, a-t-on dit, faire du collectivisme.

A ce compte-là l'Angleterre, le royaume de Prusse, la France sont collectivistes ; l'Angleterre l'a été de tout temps et nos ancêtres l'étaient quand, pour le développement de leurs intérêts, ils associaient les communes pour le creusement et l'exploitation d'un canal ou d'un travail hydraulique ! L'article 1^{er} amendé par M. le Ministre de l'Intérieur et de l'Instruction publique a ôté tout prétexte à cette critique, qui n'avait d'ailleurs pas de fondement sérieux.

* * *

Ces associations constitueront des sociétés civiles, comme est civile la Société des installations maritimes de Bruxelles, comme l'était jusqu'à la loi du 16 juillet 1849 l'entreprise de transport du chemin de fer de l'État,

comme le sont les exploitations de gaz, de bains, de kursaals, par les communes.

L'objection soulevée contre les associations de communes ou de provinces entre elles ou avec des particuliers prenant la forme de société commerciale est des plus sérieuses.

Le projet déclare que ces associations seront sociétés civiles malgré la forme qu'elles revêtiront : deux formes seulement leur sont permises : celle de la société anonyme et celle de la société coopérative, mais alors dans ce dernier cas, sans solidarité et avec engagement d'un montant déterminé.

Et créées sous cette forme commerciale, ces sociétés ne perdront pas le caractère civil propre à l'essence des communes et des provinces et elles jouiront des avantages accordés par la loi à ce genre de sociétés commerciales.

Ces dispositions formulées dans les articles 2 et 4 du projet résolvent les difficultés signalées à juste titre.

*
*, *

L'article 7 contenant une disposition transitoire était indispensable. D'après la théorie mise en avant par la Société Nationale, les sociétés de communes actuellement existantes n'ont pas d'existence légale, quoique la Société Nationale ait traité avec elles. Pour éviter tout doute, il fallait que cette disposition fût formelle ; le texte de cet article le résout.

Le projet de loi amendé dans ce sens a été adopté à l'unanimité par la Chambre des représentants. Il comble une lacune réelle dans le droit communal de la Belgique, il constitue un progrès notable dans notre régime administratif, il aura les plus heureux résultats pour le commerce et l'industrie du pays. Votre Commission a l'honneur, Messieurs, de vous en proposer l'adoption.

Le Président,

Baron SURMONT DE VOLSBERGHE.

Le Rapporteur,
TH. LÉGER.