

(1)

(N° 63.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 9 FÉVRIER 1866.

Modifications à la loi du 10 avril 1841, sur les chemins vicinaux ⁽¹⁾.

DEUXIÈME RAPPORT

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

MESSIEURS,

Le projet de loi qui modifie l'art. 23 de la loi de 1841 sur les chemins vicinaux, a fait naître la question de savoir si le législateur pouvait, sans violer la Constitution, conférer au pouvoir administratif le droit d'imposer à certains exploitants qui dégradent les chemins d'une manière exceptionnelle, une subvention extraordinaire dont le montant serait proportionné à la dégradation occasionnée par eux.

La Chambre a désiré que la section centrale fit de cette difficulté l'objet d'un examen sérieux. Nous avons été ainsi amenés à rechercher les principes à suivre en cette matière, et nous sommes arrivés à cette conclusion que notre pacte fondamental ne contient rien de contraire au projet de loi qui vous est soumis.

Ce résultat, nous sommes heureux de le constater : il eût été en effet déplorable que les communes eussent du recourir à la voie judiciaire pour obliger les exploitants à contribuer à la réparation des chemins : la plupart d'entre elles auraient dû renoncer à poursuivre le redressement de leurs griefs légitimes parce qu'elles auraient redouté les frais qu'entraînent toujours après eux les procès. Il faut bien le dire, la loi eut été paralysée dans ses résultats, si dans cette matière l'on n'avait pu avoir recours aux formes simples et rapides tracées par la loi pour l'établissement des taxes communales.

(1) Projet de loi, n° 18 (session de 1864-1865).

Premier rapport, n° 14.

(2) La section centrale, présidée par M. E. VANDENPEEREROOM, était composée de MM. VAN HOORDE, DUPONT, MULLER, BRACONIER, DE WANDRE et DE KERCHOVE.

Pour que les scrupules qui ont surgi soient fondés, il faut que le projet de loi viole l'art. 92 de la Constitution, c'est-à-dire qu'il attribue à l'administration la connaissance d'un litige que la Constitution place dans les attributions exclusives du pouvoir judiciaire. Or, quelles sont ces attributions ?

L'art. 92 porte :

« Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. »

Nous n'avons donc qu'une chose à nous demander.

S'agit-il ici d'un droit civil ?

S'agit-il d'un délit ou d'un quasi délit dont la commune sollicite la réparation en vertu de l'art. 1382 du code civil ?

Ou bien s'agit-il, au contraire, d'une taxe communale, d'une contribution destinée à subvenir aux frais occasionnés par le soin d'un grand intérêt public ?

S'agit-il d'un fait parfaitement licite, posé par une personne qui use uniquement de son droit et qui, à ce titre, ne peut être soumise à aucune réparation civile basée sur l'article que nous venons de citer ?

A notre avis, l'hésitation n'est pas possible entre ces deux solutions. Le projet de loi établit un impôt et il frappe des exploitants contre lesquels la commune ne peut faire valoir les principes ordinaires sur la prestation des fautes.

En effet, les chemins sont faits pour y passer ; chacun a le droit de s'en servir pour son usage personnel et pour les besoins de son commerce et de son industrie. Les principes veulent que chacun ait le droit d'employer une chose qui fait partie du domaine public conformément à la destination à laquelle elle est affectée. On ne peut soutenir que celui qui fait de la chose commune un usage plus fréquent que tel autre citoyen, pose un acte illicite, se rende coupable d'une faute et, dès lors, il ne peut être question de lui en demander la réparation ; il ne peut s'agir de lui appliquer des textes qui supposent précisément un dommage causé sans droit.

Le principe de cette réparation est ailleurs : il dérive de l'équité et d'une loi spéciale qui la consacre. Si l'usage que fait d'une chose commune la généralité des citoyens la dégrade, si cette chose nécessite un entretien constant, il est juste que les frais de la réparation incombent à la communauté ; mais, si un seul occasionne la plus grande partie de cette détérioration par un usage exceptionnel, on peut lui demander d'intervenir pour une plus forte part dans l'entretien du chemin et dans la réparation du dommage.

Les lois d'impôt qui règlent la manière dont l'État, la province ou la commune pourvoient aux intérêts publics et notamment à l'établissement et à l'entretien des chemins peuvent donc faire intervenir, par des contributions spéciales, les personnes qui profitent, plus que d'autres, d'un avantage offert à la généralité des citoyens et qui imposent ainsi à l'association, au corps moral une dépense plus considérable.

C'est ce qui résulte implicitement des motifs de l'arrêt de cassation, du 13 juin 1861, qui a rendu nécessaire la loi actuelle :

« Attendu que les chemins vicinaux étant publics, chacun peut en user librement conformément à leur destination, sans être tenu à d'autres obligations

» qu'à celles qui grèvent tous les habitants de la commune, et, par suite, sans
 » devoir réparer les dégradations qu'il cause au chemin par l'usage plus ou moins
 » onéreux du droit qu'il exerce, à moins qu'il n'en se trouve dans un cas excep-
 » tionnel expressément prévu par la loi. »

Disons donc que, si une taxe spéciale frappe l'exploitant, ce n'est pas parce que les actes qu'il a posés ont donné naissance à un droit civil de la commune contre lui ; c'est parce que la commune puise dans le pouvoir, dans la souveraineté dont elle est investie comme autorité publique le droit, justifié ici par une rigoureuse équité, de frapper les citoyens d'un impôt proportionné à l'usage qu'ils font des chemins.

Comment prétendre qu'il s'agit ici d'un droit civil ? Le conseil communal, la députation permanente agissent-ils comme personnes civiles pour la conservation d'intérêts ou de droits qui leur sont propres ? Évidemment non. Ils interviennent ici comme émanation des pouvoirs publics, au nom de la nation, et parée qu'ils exercent son autorité souveraine dans les limites de la délégation constitutionnelle qui leur en a été faite. Or, dans toute contestation sur des droits civils, il y a un élément essentiel : deux personnes civiles ou naturelles en conflit sur des intérêts propres à chacune d'elles, et agissant l'une contre l'autre en vertu des droits individuels. Ici, au contraire, il y a d'un côté, des pouvoirs constitués, agissant comme représentants de l'autorité publique, et, de l'autre, des citoyens qui doivent obéissance à ces pouvoirs dans les limites tracées par la loi (1).

Le savant procureur général près notre cour de cassation, l'honorable M. Leclercq, dont les réquisitoires ont porté la lumière sur tant de points difficiles de notre droit public et privé, a, lors de l'arrêt rendu le 8 mai 1863 (en cause, l'association du polder de Schelle contre Wouters, *P.*, 1863, 1^{re} p., p. 312), recherché avec sa sagacité habituelle quels étaient les caractères essentiels de l'impôt. Il devait, en effet, dans cette affaire, se prononcer sur le point de savoir si la rétribution dont les directeurs du polder avaient frappé un propriétaire avait le caractère d'une contribution publique.

« Cette rétribution, disait-il, est évidemment un impôt de sa nature : on ne
 » peut que qualifier de la sorte quelque dénomination particulière qu'on lui
 » donne, quelque forme qu'elle prenne et quelle que soit sa destination, une
 » charge pécuniaire assignée à des particuliers par les pouvoirs publics ou
 » par une délégation de ces pouvoirs, assignée d'autorité, à laquelle ils doivent
 » se soumettre indépendamment de toute volonté de leur part ; toutes les
 » circonstances lui impriment le caractère essentiel de l'impôt. »

Ces paroles ne s'appliquent-elles pas dans toute leur force à la contribution spéciale dont parle le projet de loi ?

Plus loin, l'honorable magistrat voit une nouvelle preuve de ce caractère d'impôt de la cotisation polderienne dans les fins, pour lesquelles elle est établie, l'entretien des polders, c'est-à-dire un grand intérêt public. Dans cet intérêt se trouve mêlé, il est vrai, l'intérêt privé des propriétaires, mais l'intérêt public

(1) Réquisitoire de M. Leclercq, lors de l'arrêt de cassation du 8 mai 1863.

domine, il imprime à la charge un caractère correspondant au sien, un caractère public, le caractère de l'impôt.

Encore une fois, n'est-ce pas également et surtout dans un intérêt général de la plus haute importance, l'établissement et le maintien d'une bonne voirie vicinale, que le projet de loi crée à côté des ressources ordinaires une subvention spéciale dont il détermine équitablement les bases ?

Notre cour de cassation a consacré ces principes par divers considérants de son arrêt du 8 mai 1863. Elle y constate le caractère d'utilité publique, d'intérêt général du travail auquel la rétribution est destinée ; elle indique ensuite les lois qui mettent l'entretien et la garde des travaux des polders à la charge des propriétaires et continue dans les termes suivants :

« Attendu qu'il résulte de ces dispositions que les propriétaires des polders »
 » sont tenus de pourvoir aux frais de réparation, d'entretien ou de reconstruction
 » non en vertu d'un contrat ou d'un quasi contrat, mais en vertu de la loi qui
 » leur impose cette charge à titre de contribution et en les soumettant aux règle-
 » ments à prendre par l'autorité compétente, que les contestations relatives à la
 » répartition de cet impôt n'ont donc pas pour objet des droits civils proprement
 » dits et doivent comme toutes les réclamations qui concernent les contributions
 » directes être portées devant l'autorité administrative. »

Elle déclare en conséquence que le pouvoir judiciaire est incompétent pour connaître d'une demande de la direction des polders en paiement d'une retribution contre un propriétaire qui prétendait en être affranchi parce qu'il ne profitait pas des travaux d'assèchement et d'endiguement.

La cour de Bruxelles, après un remarquable réquisitoire de M. le premier avocat général Corbisier (*B. j.*, XX, p. 401), s'était prononcé dans le même sens par son arrêt du 12 février 1862.

En France, on a été également unanime à reconnaître le caractère d'impôt à la subvention dont parle le projet de loi.

Ainsi antérieurement à la loi du 28 juillet 1824, la jurisprudence reconnaissait que ceux qui parcourent les chemins publics ne peuvent être tenus de réparer les dégradations qu'ils occasionnent *et qu'une telle obligation constituerait un véritable impôt qui ne pourrait être établi que par la loi.* (V. Conseil d'État, 14 janvier 1824. *Répertoire du Journal du Palais*, V° *Chemins vicinaux*, n° 577.)

L'art. 7 de la loi du 28 juillet 1824 vint établir cet impôt, mais il ne prescrivait pas que cette subvention fût réglée *annuellement*. Les conseils de préfecture avaient cru en conséquence pouvoir imposer les propriétaires d'usines pour plus d'une année ; mais le conseil d'État reforma ces arrêts et décida que la loi de 1824 ne permettait d'imposer les subventions que pour une année seulement. « Le conseil d'État, disait M. d'Haubersart, en proposant d'insérer le mot : » *annuellement*, dans l'art. 14 de la loi française du 21 mai 1836, s'est fondé à » *la fois sur l'art. 41 de la charte, qui ne permet de voter l'impôt que pour*
 » *une année*, et sur ce que les dégradations étant un fait instantané ne peuvent
 » être appréciées pour plusieurs années. » (*Voyez Code vicinal*, par ODONNEL et VARTOUR, pp. 129 et 130.)

La commission et la Chambre adhèrent à l'amendement présenté par ce

député. Tout le monde a donc reconnu que la subvention était un véritable impôt.

Du moment où il est admis qu'il ne s'agit pas ici d'un droit civil proprement dit mais d'une charge imposée à un contribuable dans un intérêt public par un pouvoir compétent, la question constitutionnelle soulevée à l'occasion du projet actuel s'avantouit entièrement. C'est en effet un principe certain que l'autorité administrative a conservé sous l'empire de notre constitution le droit de statuer sur les litiges qui naissent à l'occasion de la perception et de l'établissement des impôts. Le rapport de l'honorable M. Raikem, en date du 20 janvier 1831, sur le titre III de la Constitution (Huyttens t. IV, p. 93), fait connaître de la manière la plus explicite les intentions du Congrès à cet égard. Le projet de la commission portait (art. 103 devenu l'art. 92 lors de la révision du texte) : « Toutes les contestations qui ont pour objet des droits politiques et civils sont du » ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. »

« Dans la section centrale, dit M. Raikem, on a proposé d'attribuer exclusive- » ment aux tribunaux les contestations qui ont pour objet des droits civils et de » ne permettre d'établir des exceptions que pour les contestations relatives aux » droits politiques.

» D'un autre côté, on disait pour le maintien de l'art. 103 du projet de la » commission, que si l'on attribuait exclusivement aux tribunaux les contesta- » tions qui ont pour objet des droits civils, il était à craindre que le législateur » ne pourrait pas faire d'exception à cette règle, dans le cas de contestations qui » auraient pour objet des contributions publiques ; que cependant dans certains » cas il est utile de ne pas attribuer aux tribunaux ces sortes de contestations.

» On répondait que les contestations auxquelles peut donner lieu la perception » des impôts n'ont pas pour objet des droits civils. Aussi, la loi fondamentale » de 1813, qui avait placé exclusivement dans les attributions des tribunaux » les contestations qui avaient pour objet des droits civils, avait-elle disposé » (art. 187) :

« La loi règle la manière de juger les contestations et les contraventions en » matière d'impositions » Ainsi, la disposition du projet de la section centrale ne » fait pas obstacle à ce que le législateur ordinaire règle comme il trouvera à » propos le mode de décider les contestations en matière d'impôts. Et c'est en ce » sens que cette même section a entendu la disposition de son projet qui attribue » exclusivement aux tribunaux le jugement des contestations qui ont pour objet » des droits civils. »

Il résulte de ce passage que les droits des citoyens en matière d'impositions publiques, générales, provinciales ou communales, sont considérés comme des droits politiques sur lesquels l'autorité administrative peut recevoir et a effectivement reçu du législateur la mission de se prononcer. Il ne faut donc pas croire, comme l'a fait justement remarquer M. Leclercq, que le contentieux administratif ait complètement disparu dans notre pays : l'abrogation, qui en a été prononcée, ne s'étend qu'aux matières de droit civil. L'art. 163 de la loi fondamentale, la loi du 16 juin 1816 et les art. 92 et 93 de la Constitution l'ont maintenu pour toutes les matières d'administration et notamment pour les impositions publiques.

C'est ce qu'enseignent les auteurs les plus justement estimés. C'est ce qui a été également reconnu par la jurisprudence de nos cours d'appel et de notre cour de cassation (1).

En résumé, le projet de loi propose l'établissement d'un impôt spécial au profit des communes pour l'entretien de leurs chemins : cet impôt frappera tous ceux qui les dégradent d'une manière extraordinaire. L'autorité administrative est investie du droit de l'établir d'après des bases fixées par le législateur. Cette base c'est la détérioration exceptionnelle et normale du chemin. Il faut tenir compte à l'exploitant de tous les sacrifices qui lui sont déjà imposés pour l'entretien de la voirie, des péages qu'il acquitte, et si le dommage qu'il cause dépasse dans de notables proportions la part pour laquelle il intervient dans les frais de réparation, une taxe spéciale devra être acquittée par lui. Pour la fixer on prendra en considération le dommage extraordinaire qu'il occasionne. Tout cela est parfaitement constitutionnel. Afin de mieux caractériser encore la nature de la taxe, la section centrale propose de substituer au mot : *subventions*, le mot : *impositions*.

Nous croyons donc qu'il n'y a aucune distinction à faire et que le dommage antérieur à la fixation de la subvention peut, sans qu'on viole en rien l'art. 92 de la Constitution, donner lieu à une taxe proportionnée à son importance en faveur de la commune. Que la taxe soit imposée à raison d'une dégradation passée ou qu'elle le soit à l'occasion d'une détérioration future et habituelle, dans tous les cas, c'est un impôt. Dans l'une et dans l'autre hypothèse, c'est une charge publique, imposée d'autorité, dans un intérêt général par un pouvoir constitué qui a été investi de ce droit par la loi ; dans l'un et dans l'autre cas il s'agit d'un fait parfaitement licite posé par un citoyen et qui, à ce titre, ne peut le soumettre à aucune réparation judiciaire.

Dans la pratique, cette distinction appliquée d'une manière absolue, enlèverait

(1) Voy. Réc. de M. Leclercq (arrêt du 8 mai 1863, P., 1863, 4^e p., p. 513).

HOFFMAN, *Traité des questions préjudicielles*, n° 442 et 583 et la note ; n° 584-586.

DEFOOZ, *le Droit adm. belge*, t. II, p. 291 ; — t. IV, pp. 127 et 128.

THONISSEN, *Const. belge annotée*, art. 52 et 95, n° 356.

MERLIN, *Questions*, v° *Pouvoir judiciaire*, § 11.

DALLOZ, v° *Compétence*, art. 11.

Cours d'appel de Bruxelles, 11 septembre 1821 (P., à sa date) ; et 2 janvier 1856 (P., à sa date) ; de Liège, 2 janvier 1857 (P., à sa date) ; et 15 juin 1844 (P., 45-2-87) ; de Bruxelles, 19 mai 1847, rendu sur les concl. conformes de M. Faider (P., 1847, 2-524) ; de Liège, 14 août 1848 (P., 1849, 2, p. 407) ; de Bruxelles, 12 février 1862 (B. J., XX, 401). Cass. dans l'intérêt de la loi du 50 novembre 1857 (concl. conformes de M. Dewandre).

Cass. belge, 8 mai 1865 (65-1-512).

Les arrêts de cassation du 50 novembre 1857, de Bruxelles, du 19 mai 1847, et de Liège, du 14 août 1848, méritent une attention particulière.

Le premier et le dernier sont relatifs à la compétence du pouvoir judiciaire en matière de taxes communales pour l'entretien des chemins ; le second, juge que la connaissance d'une demande en restitution de l'impôt foncier formée contre l'État par une société de chemin de fer qui prétend en être exempté d'après la loi et son titre de concession, ne peut être portée devant les tribunaux. Cette compétence exclusive de l'autorité administrative a été modifiée jusqu'à un certain point, par la loi du 22 janvier 1849 et celle du 22 juin 1865.

à la loi la plus grande partie de son efficacité. En effet, il peut arriver que la dégradation extraordinaire dont se plaint la commune, soit temporaire et non pas habituelle, qu'elle résulte de circonstances tout à fait passagères et exceptionnelles. Lorsque la détérioration se reproduit d'une manière permanente et sensiblement la même, on comprend que la fixation de la taxe se fasse pour l'avenir comme pour le passé : mais dans l'hypothèse que nous avons indiquée tout à l'heure d'une détérioration passagère, le chemin sera complètement dégradé quand l'attention de l'autorité communale sera éveillée et qu'elle se décidera à frapper l'exploitant d'une subvention. Or, dans ce moment, la cause du dommage sera peut-être sur le point de cesser et si la commune ne pouvait frapper que le dommage à venir, elle serait obligée de supporter les frais de réparation de son chemin.

En France, c'est même la distinction contraire qui a prévalu. L'impôt ne peut y être établi qu'à raison d'une détérioration passée et il n'est pas permis d'imposer les exploitants pour des faits à venir.

« La subvention, dit M. Dalloz, v° *Voirie par terre*, n° 964, doit être fixée » chaque année, et, par suite, les conseils de préfecture ne pourraient dans la pré- » vision de dégradations éventuelles imposer *pour l'avenir* des entreprises » industrielles à une subvention annuelle dont le chiffre serait fixé à l'avance. » Les subventions doivent être réglées d'après des faits accomplis et non sur de » simples prévisions (1). »

« Le même auteur (n° 969) ajoute que les subventions doivent être réclamées dans l'année même qui suit celle où les dégradations ont été commises à peine de déchéance (2); cela, dit M. Herman, n° 432, est fondé en raison, puisqu'il serait souvent impossible de constater des dégradations qui auraient eu lieu plusieurs années auparavant. »

Enfin, la loi française donne, comme le projet de loi, à l'exploitant la garantie d'une expertise.

M. Dalloz (n° 982), d'accord avec l'instruction ministérielle, du 24 juin 1836, enseigne que « l'expertise doit être faite à la fin de l'année, si l'exploitation est permanente, à la fin de l'exploitation, si elle est temporaire. »

Ce système est appliqué en France depuis plus de quarante ans ; il n'y a donné lieu à aucune plainte et personne n'a signalé les inconvénients qu'il présenterait.

Nous croyons donc que rien ne s'oppose en droit ou en fait à ce que, lors de l'établissement d'une taxe spéciale, l'administration communale frappe également l'exploitant à raison de la dégradation antérieure. Toutefois, pour donner toute espèce de garantie à l'industriel, nous déclarons attacher au mot *annuellement*, cette portée que, dans aucun cas, l'on ne pourra établir de taxe à l'occasion d'une dégradation remontant à plus d'une année.

Dans l'exécution de la loi, le Gouvernement devra donc déclarer prescrite.

(1) Cons. d'État, 19 novembre 1837. — Inst. ministérielle du 24 juin 1836. sur l'art. 14. — HERMAN, n° 439-464. — BOST, p. 327, n° 15.

(2) Cons. d'État (9 février 1830, *D. P.*, 30-3-39) ; — du 26 juillet 1831 et du 26 mai 1833 *D. P.*, 1833, 3, 473).

toute demande de subvention pour une détérioration extraordinaire qui n'aurait pas été occasionnée dans le cours de l'année antérieure à l'établissement de la taxe.

Il est même, en général, à désirer que la dégradation existe encore au moment où l'on réclamera une subvention à raison de faits antérieurs. On ne peut, toutefois, en faire une règle absolue. L'expérience a démontré que les routes devaient être entretenues d'une manière en quelque sorte permanente ; la dégradation doit être réparée dès le lendemain : c'est le système que l'on met aujourd'hui en pratique et il produit d'excellents résultats. Si le dommage extraordinaire à raison duquel la taxe est établie devait subsister complètement au jour de l'établissement de la taxe, la commune serait amenée à laisser pendant assez longtemps en souffrance l'entretien de ses chemins.

Enfin, la section centrale croit que le produit de la taxe devra être employé à la réparation du chemin qui y aura donné lieu. Cette disposition est même écrite dans la loi française. Sans en faire l'objet d'une prescription législative, nous estimons que c'est là une règle dont l'administration ne doit se départir que dans des cas exceptionnels.

En terminant l'examen de cette question, nous croyons devoir rappeler que la Chambre a eu encore à s'occuper, il y a peu d'années, de l'application de l'art. 23 de la loi de 1841.

En 1860, saisie d'un rapport de la commission des pétitions sur l'interprétation à donner à cet article, elle a paru adopter l'avis émis par le rapporteur et le ministre de l'intérieur que la subvention spéciale à raison du dommage occasionné aux chemins devait être obligatoire. Une circulaire du ministre de l'intérieur adressée, le 27 avril 1860, aux gouverneurs des provinces, a porté ce fait à leur connaissance. On n'a donc pas cru que la Constitution fut contraire au principe du projet actuel.

Nous concluons en disant que le projet de loi n'est pas inconstitutionnel en permettant aux communes de frapper d'un impôt particulier proportionné aux dégradations passées ou futures, les exploitants qui ont détérioré extraordinairement les chemins. Seulement, la section centrale déclare que, dans sa pensée, le Gouvernement ne doit pas permettre aux communes d'imposer une subvention à raison d'un dommage remontant à plus d'une année et dont la réparation n'entraînerait pas pour la commune un sacrifice assez considérable.

La section centrale a été saisie d'autres observations faites par différents membres de la Chambre.

On a demandé des explications sur la nature et les formalités du recours dont parle le pénultième paragraphe du projet ; on supposait qu'il s'agissait du recours en cassation.

Telle n'a pas été l'intention de la section centrale. Elle n'a entendu parler que d'un recours au Roi.

La loi du 22 juin 1865, étendant le principe déposé dans l'art. 4 de la loi du 22 janvier 1849, sur les patentes, a admis un recours en cassation contre les décisions rendues par les députations permanentes, en matière de contributions directes.

Antérieurement ce recours n'existait pas ⁽¹⁾. Il n'existe pas encore aujourd'hui pour les taxes communales. La section centrale a pensé qu'il n'y avait pas lieu de l'introduire pour la taxe dont il s'agit ici.

Le projet admet, *dans tous les cas*, un recours auprès du Gouvernement, contre les décisions de la députation permanente. Cette disposition a été critiquée. Ne se justifie-t-elle pas cependant par cette considération que l'impôt dont il s'agit ici a un caractère tout spécial? c'est une garantie de plus que l'on a donné aux exploitants et qui ne peut prêter à des inconvénients sérieux.

Elle peut être, au contraire, très-avantageuse en maintenant dans les diverses provinces l'unité de jurisprudence sur les questions que l'application de la loi fera naître. N'est-ce pas là une compensation suffisante à un certain défaut d'unité? La Chambre appréciera.

Enfin, on a proposé d'étendre les principes du projet de loi, d'une part, aux polders et wateringues, de l'autre, aux routes de l'État.

Cette dernière proposition n'a pas été accueillie par la section centrale.

D'abord, elle trouvera mieux sa place dans la discussion du projet de loi sur les barrières. Il s'agit ici d'une interprétation de l'art. 23 de la loi de 1841, sur les chemins vicinaux et il paraît irrégulier d'intercaler dans cette loi une disposition qui concerne les routes de l'État.

Au fond, les raisons qui ont fait introduire les subventions spéciales pour les chemins, ne militent pas avec la même force pour leur application aux routes de l'État.

En effet, ces dernières sont des voies de communication créées dans un intérêt général et aux frais de la nation toute entière. Il n'en est pas de même des chaussées vicinales. Celles-ci ont été établies et sont entretenues aux frais des communes, aux frais de petites agglomérations d'habitants. Des taxes locales les frappent pour le maintien d'une bonne voirie vicinale. Il n'est pas juste, dès lors, que ceux qui échappent à ces taxes puissent faire du chemin un usage tout à fait exceptionnel. Tout le monde, au contraire, et cela est vrai tout particulièrement pour le commerce et l'industrie, est frappé par les impôts généraux.

L'État et la commune n'ont pas, au surplus, les mêmes obligations. La mission de cette dernière se restreint aux intérêts locaux; l'État, au contraire, doit procurer satisfaction aux intérêts généraux. Quand une commune établit une chaussée, elle le fait pour se relier aux grandes voies de communication qui sillonnent le pays, pour se mettre en rapport avec les communes voisines. Elle a en vue les intérêts spéciaux de ses habitants. L'État crée des routes dans un but plus élevé et avec des idées plus étendues. Il veut développer les rapports de tout genre entre les différents points du pays, multiplier les échanges, donner un essor plus grand au commerce et à l'industrie. On comprend dès-lors que la taxe spéciale dont nous nous occupons ne se justifie pas ici par des raisons aussi puissantes.

Au surplus, les principes économiques nous apprennent que si l'industrie et le commerce sont affranchis de tout impôt sur les routes de l'État, ce sera la com-

(1) DEFOOZ, le *Droit administratif*, t. II, p. 291.

munauté qui paie les frais de leur entretien qui en profitera également dans une large mesure. Le transport étant moins coûteux, le consommateur payera moins cher l'objet transporté, que ce soit le fer, la pierre ou la houille. On peut donc imposer, sans commettre une injustice sensible, à la généralité des citoyens belges, qui profitent de la réduction du prix, certains frais exceptionnels d'entretien qui leur procurent cet abaissement. Cette considération ne milite pas avec la même force quand il s'agit non du pays tout entier mais de petites communes qui paieraient seules les frais d'une réduction de prix dont elles ne jouissent pas exclusivement ou dont elles ne profitent peut-être en aucune manière.

En fait, personne n'ignore que les transports pondéreux sont surtout préjudiciables aux petits empièvements communaux et que leurs effets sont infiniment moins sensibles sur les routes de l'État. Elles sont construites avec moins d'économie et parlant avec plus de solidité; elles sont souvent pavées; elles ont plus de largeur et elles résistent sans peine à l'effet de transports qui détruisent les chaussées vicinales.

A ce titre encore, la proposition ne présente pas pour les routes de l'État le même caractère de justice et de nécessité: on peut soutenir que les résultats financiers de la mesure ne seraient pas en proportion avec le travail qu'elle imposerait à l'administration et les embarras qu'elle occasionnerait aux industriels et aux exploitants.

Ces motifs ont déterminé la section centrale, à repousser l'idée émise par l'honorable M. Van Overloop.

Il nous reste à faire connaître notre opinion sur l'amendement déposé par l'honorable M. Lippens, d'accord avec quelques autres collègues.

Cet amendement est conçu dans les termes suivants :

ART. 2. « Les quatre derniers paragraphes de l'article précédent sont applicables » aux dégradations extraordinaires qui seraient occasionnées à un chemin appartenant à un polder ou à une wateringue. »

Pour apprécier cet amendement il faut jeter un coup d'œil rapide sur les dispositions qui composent actuellement la législation relative aux polders et aux wateringues. Elles comprennent les décrets impériaux des 11 janvier et 16 décembre 1811 sur les polders maritimes, les lois du 18 juin 1846, et du 27 avril 1848, les arrêtés royaux du 9 décembre 1847, 31 janvier 1852, 10 août 1856 et 5 août 1861, relatifs aux wateringues.

Le décret du 16 décembre 1811 traite spécialement des dispositions de police destinées à empêcher les dégradations des digues: celui du 11 janvier s'occupe de l'administration des polders et statue que chaque polder aura une association pour sa conservation et son administration particulières: un règlement d'administration publique arrête les règles de l'association (art. 29 et 30).

La loi du 18 juin 1846 autorise le Gouvernement à faire un règlement général pour l'institution et l'organisation d'administrations de wateringues dans les vallées de la Lys, de l'Escaut et de la Dendre.

Plus tard, la loi du 27 avril 1848, dans son art. 8, étendit ce droit du Gouvernement à des localités non désignées dans la loi du 18 juin 1846.

En exécution de ces dispositions législatives, le Gouvernement a publié le règlement du 9 décembre 1847 qui aujourd'hui s'applique à toutes les wateringues.

gues établies ou à établir dans le royaume, à moins qu'elles ne soient soumises à la législation de 1844 sur les polders maritimes.

L'arrêté du 9 décembre 1847, contre-signé par l'honorable M. Frère-Orban, pose les principes constitutifs de ces associations particulières.

Le Gouvernement arrête la circonscription de chaque wateringue; une assemblée générale composée des propriétaires qui y possèdent un hectare au moins et des bourgmestres du ressort de chaque wateringue, rédige un règlement d'administration intérieure. Ce règlement ne peut être contraire à certains principes obligatoires pour toutes les wateringues. Ainsi notamment les membres de la direction sont nommés par le Roi sur une liste triple; les impositions sont votées chaque année par l'assemblée générale et le rôle est rendu exécutoire par la députation permanente du conseil provincial.

Rien de spécial n'est prescrit pour les mesures relatives à la perception et à la répartition de l'imposition. Sous ce rapport, les associations rédigent leur règlement avec une certaine liberté. Il est soumis à l'approbation royale qui peut même l'arrêter d'office dans des cas déterminés.

Il résulte de ce qui précède que sous l'autorité de la députation permanente, l'assemblée générale vote chaque année les impositions et qu'elle fixe même les bases de la répartition, à moins qu'elle n'ait par son règlement confié ce soin à la direction de la wateringue.

Comme nous avons eu l'occasion de le dire précédemment, la cour de cassation a jugé que ces rétributions sont de véritables impôts qui échappent complètement à la compétence du pouvoir judiciaire (arrêt du 8 mai 1863). La Constitution, dans son art. 113⁽¹⁾, les a formellement maintenues bien qu'elles ne soient pas perçues au profit de l'État, de la province ou de la commune. Elle permet au surplus formellement au législateur d'imposer aux citoyens une rétribution au profit d'une autre institution que celles que nous venons d'énumérer.

Ces principes posés y a-t-il lieu d'introduire dans la loi actuelle l'amendement de l'honorable M. Lippens ?

A notre avis, il suffit que le Gouvernement soit investi des pouvoirs nécessaires pour appliquer, s'il y a lieu, à cette matière les principes de la loi nouvelle. La législation relative aux polders et wateringues ne doit être modifiée qu'après un examen sérieux et après avoir entendu les observations des intéressés. On l'a bien senti en 1847; le rapport au Roi, fait à cette époque, par M. Frère, constate que c'est après une enquête longue et minutieuse, que le règlement du 9 décembre 1847 a été définitivement arrêté.

S'il y a quelque chose à faire, c'est au Gouvernement à recueillir tous les renseignements, et à user ensuite de ses pleins pouvoirs pour introduire les modifications réclamées par les auteurs de l'amendement. Nous pensons que les dispositions en vigueur suffisent en général pour remédier aux abus dont on se plaint. En effet, l'association des propriétaires vote chaque année les fonds nécessaires pour les ouvrages qui sont à la charge de la communauté, digues, rigoles d'écou-

(1) On peut voir dans HUYTENS, t. II, p. 281, comment sur la proposition de M. Beyts, la disposition relative aux wateringues fut introduite dans la Constitution.

ement, écluses, ponts et chemins. Le règlement donne soit à l'assemblée, soit à la direction, soit à une commission quelconque, le droit d'opérer la répartition de cette imposition. Cette répartition s'opère d'après l'intérêt de chacun (1). Si donc l'un des habitants de la wateringue profite d'une manière exceptionnelle des frais faits par la communauté, il est tout juste que le principe d'équité de la loi de 1841, lui soit applicable.

Un cas cependant peut se présenter et donner lieu à certaines difficultés, c'est quand le siège de l'entreprise ne se trouve pas dans la wateringue dont elle dégrade les chemins. Dans ce cas, le Gouvernement doit pouvoir prendre des mesures analogues à celles qui sont prescrites par le projet de loi. On peut soutenir qu'il y est formellement autorisé, par l'art. 113 de la Constitution, dans son paragraphe dernier, combiné avec les lois du 18 juin 1846 et du 27 avril 1848. Toutefois, pour éviter toute controverse à cet égard, la section centrale propose d'ajouter à la loi un paragraphe ainsi conçu :

« Le Gouvernement est autorisé à appliquer, s'il y a lieu, les principes de la » présente loi aux chemins entretenus par les polders et les wateringues. »

La section centrale attire sur cet objet la sérieuse attention du Gouvernement.

Le Rapporteur,

EM. DUPONT.

Le Président,

E. VANDENPEEREBOOM.

(1) C'est également la disposition formelle du décret français de 1852, sur la matière.

ANNEXES.

I

PROJET DE LA SECTION CENTRALE.

ARTICLE UNIQUE.

L'art. 23 de la loi du 10 avril 1841, est abrogé et remplacé par la disposition suivante :

Lorsqu'un chemin entretenu à l'état de viabilité sera habituellement ou temporairement dégradé d'une manière extraordinaire par des exploitations de tourbières, de carrières, de mines ou de toute autre entreprise industrielle, les propriétaires ou entrepreneurs des exploitations pour lesquelles les transports se font, pourront être appelés annuellement à contribuer à l'entretien de ce chemin par des impositions spéciales, proportionnées aux dégradations extraordinaires qu'ils occasionnent. Il en sera de même pour les exploitations de forêts, en cas de défrichement.

S'il existe des péages sur ce chemin, ces impositions ne pourront être établies que si les péages ne suffisent pas à son entretien.

Si les transports à raison desquels un exploitant est frappé d'une imposition, sont soumis à des péages, il lui en sera tenu compte pour déterminer le chiffre de cette imposition.

Le conseil communal fixera, à titre provisoire, le montant de chaque imposition spéciale. Sa délibération sera notifiée aux exploitants par la voie administrative; ceux d'entre eux qui se croiraient lésés pourront, pendant quinze jours à dater de la

LOI DU 10 AVRIL 1841.

ART. 23.

Lorsqu'un chemin entretenu à l'état de viabilité sera habituellement ou temporairement dégradé par des exploitations de tourbières, de carrières, de mines, ou de toute autre entreprise industrielle, les propriétaires ou entrepreneurs des exploitations pour lesquelles les transports se font, pourront être appelés à contribuer à l'entretien de ces chemins par des subventions spéciales proportionnées aux dégradations occasionnées par ces exploitations.

Il en sera de même pour les exploitations de forêts, en cas de défrichements.

Ces subventions, lorsqu'il y aura dissentiment, seront, après expertise contradictoire, réglées par les administrations communales, sous l'approbation de la députation permanente du conseil provincial.

En cas d'opposition de la part desdits entrepreneurs ou propriétaires, les communes pourront, sur l'avis de la députation permanente du conseil provincial, être autorisées par arrêté royal à établir des péages.

notification, réclamer auprès du conseil communal et même exiger une simple expertise contradictoire.

Après l'accomplissement de ces formalités, les impositions seront réglées par le conseil communal : toutefois, si l'exploitation est située dans une autre commune que celle sur le territoire de laquelle les dégradations ont eu lieu, l'imposition sera déterminée, à la demande du conseil communal de cette dernière commune, par la députation permanente, si l'établissement est situé dans la même province, et par le Roi dans tout autre cas.

Si le chemin a été déclaré chemin vicinal de grande communication, ou si l'on se trouve dans le cas prévu par l'art. 23 de la loi du 10 avril 1841, l'imposition, suivant le cas, sera fixée directement, soit par la députation, soit par le Roi ; les formalités préparatoires qui sont prescrites au conseil communal seront également observées.

Tout exploitant qui se croira surtaxé par la décision du conseil communal, pourra adresser une réclamation à la députation permanente qui statuera, le conseil communal entendu : un recours au Roi pourra, dans tous les cas, être exercé par les autorités communales et par les exploitants, contre les décisions de la députation permanente.

Ce droit d'appel ou de recours devra être exercé dans la quinzaine, à dater de la notification, par la voie administrative, de la décision attaquée.

L'art. 157 de la loi communale et l'art. 20 de la loi du 10 avril 1841 sont applicables aux impositions établies en vertu de la présente disposition.

Le Gouvernement est autorisé à appliquer, s'il y a lieu, les principes de la présente loi aux chemins entretenus par les polders et les wateringues.