

## Sénat de Belgique.

SÉANCE DU 18 JUIN 1842.

### Rapport fait par M. DELLAFAILLE, au nom de la Commission chargée d'examiner le Projet de Loi tendant à modifier la Loi Communale en ce qui concerne la nomination des Bourgmestres.

MESSIEURS,

La Commission que vous chargé d'examiner le projet de loi tendant à modifier la loi communale en ce qui concerne la nomination des Bourgmestres, m'a confié le soin de vous rendre compte de son travail.

L'article 2 de la loi du 30 mars 1836 attribue au Roi la nomination des Bourgmestres, mais il restreint le choix de ce fonctionnaire dans le cercle des membres du conseil communal.

La projet de loi qui vous est soumis, présenté par le Gouvernement et adopté par la Chambre des Représentans, sauf quelques modifications d'un intérêt secondaire, a pour but de donner au pouvoir royal plus de latitude dans le choix des Bourgmestres en lui conférant la faculté de prendre le chef de l'administration communale en dehors du conseil, parmi les électeurs de la commune, par exception à la règle absolue formulée dans l'article 2 de la loi de 1836.

Il ne nous semble pas inutile, Messieurs, de rappeler les principales vicissitudes subies par les dispositions qui règlent actuellement le choix des chefs des administrations locales.

Le Gouvernement avait réclamé, dans l'origine, le droit de nommer le bourgmestre indifféremment dans le conseil ou hors du conseil, et les échevins dans le conseil.

La Chambre des Représentans n'accueillit cette proposition qu'en partie. En ce qui concerne le bourgmestre, elle circonscrit d'abord le choix royal dans le sein du conseil; mais lors de son second vote, qui eut lieu le 13 mars 1835, elle admit la faculté de prendre exceptionnellement le bourgmestre hors du conseil, parmi les éligibles à la commune, sur l'avis motivé de la Députation provinciale. Quant aux échevins, après avoir attribué leur nomination au Roi, sur une liste de candidats choisis par le conseil et parmi les membres, elle déféra cette nomination, lors du second vote, au collège électoral.

Le Sénat accepta le mode de nomination des bourgmestres, tel qu'il avait été adopté par la Chambre des Représentans, mais il remit au Roi le droit de choisir les échevins dans le sein du conseil.

Saisie de nouveau du projet de loi modifié par le Sénat, la Chambre des Représentans maintint, sans y rien changer, la disposition suivant laquelle le bourgmestre devait être nommé par le Roi dans le sein du conseil et pouvait

l'être exceptionnellement hors du conseil ; mais elle rejeta l'amendement du Sénat concernant les échevins et, adoptant un système nouveau, elle attribua leur nomination au conseil parmi ses membres.

Le Gouvernement retira, le 4 août 1835, le projet en discussion et le remplaça par un nouveau projet, suivant lequel le bourgmestre, nommé par le Roi, sans aucune restriction, ne faisait plus partie du conseil, et les échevins étaient élus directement par le collège électoral.

Ce système ne fut pas adopté. La Chambre des Représentans, revenant à son premier vote, retrancha la disposition qui autorisait à prendre, par exception, le bourgmestre hors du conseil, mais elle adopta la nomination des échevins par le Roi. Le Sénat crut devoir adopter ces dispositions qui se trouvent formulées dans la loi du 30 mars 1836.

Résultat d'une transaction entre diverses opinions, ce système n'en satisfaisait aucune complètement. C'était à l'expérience qu'il appartenait d'en démontrer la justesse ou les inconvéniens.

Après un essai de cinq années, le Gouvernement a jugé nécessaire de demander une modification à la loi communale, qui lui permit de prendre par exception le bourgmestre en dehors du conseil, faculté qui lui avait été attribuée deux fois par la Chambre des Représentans et une fois par le Sénat dans la discussion du premier projet. La Chambre des Représentans a cru devoir se rallier au principe de cette demande, et tel est le but du projet qui vous est soumis.

M. le Ministre de l'Intérieur motive ce changement sur ce fait, que les bourgmestres se montrent, dans beaucoup de cas, trop préoccupés de leur réélection dans l'accomplissement de leurs devoirs. Il allègue que l'exécution des lois et des réglemens sur les chemins vicinaux, sur la police, sur la fermeture des cabarets, sur la chasse, sur la milice, sur la garde-civique, qu'en général, l'exécution de toutes les dispositions législatives ou réglementaires qui imposent des charges aux administrés électeurs, se ressent très-souvent de cette préoccupation.

Ce motif très-grave mérite d'être examiné avec la plus sérieuse attention, mais avant même de nous demander s'il est possible d'obtenir des améliorations administratives en modifiant l'article de la loi communale qui règle le choix du bourgmestre, il convient d'examiner si cet article, tel qu'il est, produit les résultats qu'il implique ; en d'autres termes, si le Roi jouit en fait de la faculté de choisir librement le bourgmestre dans le sein du conseil ; faculté qui lui appartient d'une manière illimitée suivant le texte et l'esprit de la loi communale.

Cette question est résolue négativement par l'expérience acquise depuis 1836. Il est notoire que dans beaucoup de communes, des coalitions ont eu lieu pour enlever au pouvoir Royal la liberté du choix ; que dans plusieurs localités, le Gouvernement s'est vu contraint d'accepter des agents tacitement imposés et qu'il n'aurait probablement pas choisis s'il avait joui de son libre arbitre ; que dans plusieurs autres, où il a cru devoir faire usage de son droit, il a vu s'élever des difficultés inextricables et a été finalement réduit plus d'une fois, à subir les lois qu'il avait d'abord refusées.

Cet état de choses est un désordre social. Il est de la dernière importance dans un État Constitutionnel, que les attributions du pouvoir soient convenablement limitées, mais qu'elles soient effectives. Il y a danger pour la liberté Constitutionnelle, si le pouvoir se rend plus fort que la loi, mais il y a danger

d'anarchie s'il ne peut user de ses droits légitimes dans toute leur plénitude.

Lors même que le mode de nomination des bourgmestres n'entraînerait aucun inconvénient sous le rapport administratif, il faudrait par conséquent encore chercher un moyen de remédier au désordre que nous avons signalé, car il faut ou retirer au Roi le droit qui lui est attribué, ou le mettre en jouissance réelle de la prérogative que la loi a bien entendu lui donner.

Or, quel peut être ce moyen ? Il n'est guère possible de réprimer des coalitions dont les effets ne se manifestent par aucun fait saisissable, une enquête administrative pourra donner une conviction morale, mais non pas fournir une preuve convaincante et qui ne puisse être contestée. La dissolution d'un conseil est un remède fort hasardeux, et qui ne ferait que compromettre davantage la considération de l'autorité supérieure en cas d'échec. Il n'y a qu'un moyen véritablement efficace; c'est de ne plus renfermer rigoureusement le choix du Bourgmestre dans le sein du conseil, et de prévenir ces coalitions, en leur ôtant la certitude qu'elles ont aujourd'hui d'atteindre leur but.

Il y a donc lieu d'admettre une exception au principe absolu formulé dans l'art. 2 de la loi communale, pour investir de fait le Roi, du pouvoir que le législateur a voulu lui donner, et pour affranchir le Gouvernement de cette déconsidération qui rejaillit toujours sur lui, même sans sa faute, lorsqu'il est hors d'état d'exercer les prérogatives qui lui sont dévolues dans l'intérêt général, et lorsqu'il est forcé de céder à la résistance illégale de subordonnés qui le bravent impunément par ce que la force n'accompagne pas chez lui le droit et le devoir de les réprimer.

Mais il reste encore à examiner si le motif allégué par le Ministre de l'Intérieur n'est pas fondé et s'il n'y a pas lieu d'admettre une exception à la règle posée dans l'art. 2 de la loi du 50 mars 1836, dans l'intérêt même de la bonne administration des communes. Il convient donc de rechercher les effets de l'inflexibilité de cette règle, sur les conseils communaux et sur les bourgmestres eux-mêmes, dans l'exercice de leurs fonctions.

Nous emprunterons, pour le premier point, un passage du rapport fait, le 19 mai dernier à la Chambre des Représentans, au nom de la section centrale. Cette opinion a d'autant plus d'autorité qu'elle est énoncée par un homme d'état qui a eu l'exécution de la loi communale dans ses attributions et qui en a observé les effets jour par jour pendant plus de trois ans. « L'expérience, » dit-il, a prouvé que plusieurs conseils communaux ont été élus dans la seule » vue de la nomination du bourgmestre; ainsi le Gouvernement n'a pas eu de » choix pour la nomination du bourgmestre ni pour celle des échevins. L'é- » quilibre établi par la loi est donc rompu au détriment du Gouvernement, » et l'intérêt communal est lui-même souvent compromis lorsque l'homme » influent, par quelque moyen que ce soit, est parvenu à dominer les élections » ou le conseil. Un mal, tout aussi grave et encore plus fréquent, qui résulte » des élections faites sous la préoccupation de dicter au Gouvernement la no- » mination du bourgmestre, c'est l'exclusion du conseil communal des hommes » qui conviendraient le mieux, sous tous les rapports, aux intérêts de la » commune : il importe donc, autant dans l'intérêt communal que dans l'in- » térêt général, d'apporter à la loi les modifications les plus efficaces. »

Cette assertion si positive émise par un homme qui a vu les faits se réaliser sous ses yeux, confirmée en outre par ses deux successeurs au Ministère, est l'exposé fidèle de ce que nous pouvons connaître par notre propre expérience. Un homme convoite la place de bourgmestre de sa commune, soit dans son

intérêt, soit à raison de cette vanité qui fait ambitionner toutes les places, depuis celle de chef du dernier hameau jusqu'à celle de Ministre du Roi ; il parvient, par sa seule influence, ou à l'aide de celle de quelques amis avec lesquels il se ligue à dominer les élections : n'est-il pas clair qu'il n'ouvrira l'urne du scrutin qu'à ses créatures ? n'est-il pas évident que le collège et le conseil se résumeront dans sa seule personne ? Nous n'avons plus à revenir sur les inconvénients d'ordre social résultant d'un choix imposé au Roi sans qu'il puisse s'y soustraire, mais nous demandons ce que devient, en pareil cas, le principe qui veut que les affaires de la commune soient faites pour et par la commune ? Il est hors de doute que, d'une part, le conseil se trouve alors composé dans l'intérêt exclusif de son chef et que les hommes les plus indépendans et les plus aptes à y défendre les intérêts communaux sont précisément ceux que l'on en écartera le plus soigneusement, de crainte d'y introduire une concurrence redoutée ; que, de l'autre, le bourgmestre, entouré d'hommes qu'il maîtrise, leur impose ses volontés et agit sans aucun contrôle réel. Conserver cet état de choses, c'est établir dans la commune le pouvoir d'un seul dont on n'a voulu ni pour l'État ni pour la province ; c'est mettre la commune et la gestion de ses intérêts à la discrétion d'une personne et quelquefois même d'une petite oligarchie, inconvénient peut-être encore plus grave.

Mais l'inflexibilité d'un règle trop absolue ne vicie pas seulement la composition des conseils communaux, élus dans le but de paralyser la liberté du choix des bourgmestres, elle étend plus ou moins son influence délétère sur les fonctionnaires communaux en général, même dans les localités où les coalitions ne se point manifestées.

Loin de nous, Messieurs, l'idée de jeter la moindre défaveur sur le personnel actuel des administrations communales. Nous aimons à croire que dans la plupart des localités, on rencontre de l'intégrité et des intentions droites, mais il faudrait ne pas connaître le cœur humain pour se dissimuler que celui qui accepte une fonction désire ordinairement la conserver, et cherche à ne pas offenser ceux qui peuvent l'en dépouiller. Or, le bourgmestre est investi de plusieurs attributions relatives à des charges imposées aux électeurs. Telles sont celles qui concernent la police, l'exécution des lois sur les chemins vicinaux, la chasse, les autres matières indiquées dans l'exposé des motifs et la répartition des charges communales. Ces attributions le mettent en contact continuel et souvent en conflit avec ses électeurs, et plus il se montrera juste et ferme, digne en un mot de sa place, plus il s'exposera à s'en voir éliminé. Sans doute, Messieurs, il se trouve des hommes qui ne fléchissent pas devant cette crainte, mais le nombre de ceux qui sacrifient toutes les considérations personnelles à l'accomplissement de leurs devoirs dans leurs dernières limites, qui offrent ainsi le modèle idéal de l'administrateur, ne saurait être le plus grand, et la première élection pourrait bien le réduire à de fort rares exceptions ; aussi trois Ministres de l'Intérieur et la presque-unanimité des gouverneurs et des commissaires d'arrondissement se réunissent pour attester la nécessité d'ôter à la règle posée dans l'article 2 de la loi organique, son caractère d'inflexibilité. Cette modification à la loi communale ne bornera pas ses effets à prévenir la plupart des coalitions, elle empêchera fréquemment aussi d'éliminer les bourgmestres qui ont trop bien rempli leurs devoirs, puisque cette élimination ne sera plus un obstacle à ce que le Gouvernement les maintienne dans leurs fonctions. Cette modification, que nous croyons indispensable, n'altère pas au surplus l'esprit de la loi communale : elle ne fait que reproduire le principe d'une disposition dont les

deux Chambres avaient admis la convenance en 1835, sept années avant que l'expérience en eut fait connaître toute la nécessité. La Chambre des Représentans lui a donné son adhésion, et la question de savoir s'il y avait lieu d'établir une exception qui permit au Roi de nommer le bourgmestre hors du sein du Conseil, a été résolue affirmativement dans votre Commission, à l'unanimité des voix.

Il nous reste, Messieurs, à vous entretenir des détails de la loi :

Le Gouvernement avait d'abord demandé l'autorisation de nommer le bourgmestre hors du conseil communal parmi les électeurs de la commune, *pour des motifs graves et la Députation permanente du conseil provincial entendue.*

La Chambre des Représentans a cru pouvoir élaguer ces deux restrictions et nous pensons, à la majorité de quatre voix contre une, qu'il n'y a pas lieu de les rétablir.

En effet, *la gravité* des motifs et leur existence même sont choses faciles à contester et difficiles à démontrer ; l'insertion de ces mots n'offre aucune garantie réelle, puisqu'en définitive le Gouvernement est et doit être le juge de cette gravité, et comme le rapport de la section centrale de la Chambre des Représentans le fait observer avec raison, un choix ainsi motivé pourrait être blessant pour les conseils communaux, et y faire naître des divisions. Nous croyons avec cette section centrale que : « la meilleure garantie du choix restreint dans les justes limites de cas exceptionnels paraît consister dans l'influence dont le Bourgmestre a besoin pour remplir son mandat. » Nous ajouterons qu'une autre garantie est la responsabilité morale du Gouvernement qui ne pourrait, sans se nuire à lui-même, abuser de la loi en faisant de l'exception la règle, ou bien en faire un usage indiscret et contraire à son esprit bien connu.

L'obligation de consulter la Députation permanente du conseil provincial n'offre non plus aucune garantie véritable si le Gouvernement n'est pas tenu de s'y conformer, et nous sommes bien éloigné, Messieurs, de vouloir vous proposer une pareille disposition.

D'ailleurs les cas où il conviendrait de prendre un bourgmestre au-dehors du conseil soulèvent assez fréquemment des questions personnelles plus ou moins irritantes, qui ne peuvent qu'être envénimées par des débats inutiles et des questions de situations individuelles et d'état local, que les membres des Députations peuvent difficilement apprécier par eux-mêmes et sur lesquelles ils doivent se rapporter aux renseignemens fournis par les gouverneurs et les commissaires d'arrondissement ou par les intéressés. Mieux vaut laisser cette responsabilité au Gouvernement qui est, d'ailleurs, toujours libre de consulter les Députations, s'il croit que leur avis peut être utile.

Nous croyons, Messieurs, que ces restrictions, incapables d'arrêter aucun abus lorsqu'un ministre aurait la volonté de s'y livrer, ne seraient propres qu'à créer assez inutilement des difficultés à l'usage modéré d'une faculté reconnue nécessaire.

Vous aurez remarqué, Messieurs, que notre avis sur ce point n'a pas réuni toutes les voix. Un membre a déclaré qu'il ne pouvait se rallier au projet de loi tel qu'il est conçu. Il reconnaît qu'il y a quelque chose à faire pour fortifier le pouvoir et empêcher qu'il ne reste désarmé en présence des coalitions et des coteries ; mais il suffirait, selon lui, pour atteindre ce but, de donner au Roi le pouvoir de nommer, pour des motifs graves, le bourgmestre hors du

conseil communal après avoir pris l'avis de la Députation permanente du conseil provincial. Le Gouvernement le reconnaissait lui-même, puisque sa proposition primitive n'allait pas plus loin, et fallait-il lui accorder plus de pouvoir que lui-même ne le jugeait nécessaire ? Ce membre se réserve de reproduire, s'il y a lieu, sous forme d'amendement, la disposition du premier projet du Gouvernement.

La disposition portant que le bourgmestre, lorsqu'il est nommé hors du conseil, a dans tous les cas voix délibérative dans le collège des bourgmestre et échevins, a été adoptée à l'unanimité.

Celle portant qu'il est de droit président du conseil avec voix consultative l'est également.

L'addition à l'art. 4 de la loi organique portant que le Conseil, lorsque le bourgmestre est nommé hors de son sein n'en reste pas moins composé du nombre des membres déterminé par ce même article a été adoptée sans observations.

Il en est de même de la modification proposée à l'art. 48.

La modification proposée à l'art. 56 a pour but d'attribuer au Roi la révocation ou la suspension du bourgmestre, qui rentre actuellement dans les attributions du Gouverneur, sur l'avis conforme et motivé de la Députation permanente. Votre Commission pense que cette proposition est justifiée par l'intérêt de la subordination hiérarchique des agens du pouvoir exécutif, comme par la position spéciale des bourgmestres qui seraient pris hors du conseil. Elle a donc l'honneur de vous en proposer l'adoption.

La modification à l'art. 66 n'est que la conséquence nécessaire des dispositions dont nous avons déjà proposé l'adoption.

La même observation s'applique à celle qui est proposée à l'art. 68.

Un changement plus important est proposé à l'art. 90 : il a pour but de mettre l'exécution des lois et réglemens de police aujourd'hui confiée au collège, au nombre des attributions spéciales du bourgmestre, qui demeure libre cependant de la déléguer, en tout ou en partie, à l'un des échevins, mais sous sa responsabilité. Votre Commission, à l'unanimité, a pensé que la police ne pouvait que gagner à se trouver remise à un fonctionnaire plus indépendant de ses administrés, et rattaché par des liens plus étroits à la hiérarchie des agens du pouvoir exécutif. Elle vous propose, en conséquence, d'adopter cette disposition.

Les changemens introduits aux art. 94, 123, 126 et 127, sont des conséquences de celui dont il vient d'être question.

En résumé, Messieurs, votre Commission pense que le projet de loi qui vous est soumis remédiera beaucoup aux inconvéniens qui naissent du mode actuel de nomination des Bourgmestres, tant pour l'administration intérieure des communes que pour l'administration centrale. Elle a en conséquence l'honneur de vous en proposer l'adoption pure et simple à la majorité de quatre voix.

*Bruxelles, le 18 Juin 1842.*

DE HAUSSY.

Le Comte DE BAILLET.

Le Marquis DE RODES.

Le Baron DE PÉLICHY VAN HUERNE.

Le Baron DELLAFAILLE, Rapporteur.