

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 20 JUILLET 1921

Rapport de la Commission de revision de la Constitution.

Revision de l'article 108, alinéa 2, 2°.

(Voir les n°s 206, 242 et les Ann. parl. de la Chambre des Représentants, séances des 3 et 10 mai 1921, et le n° 120 du Sénat.)

La Commission, présidée par M. le baron DE FAVEREAU, était composée de MM. le comte GOBLET D'ALVIELLA et COPPIETERS, vice-présidents; LEKEU, LIGY et SPEYER, secrétaires; BRAUN, DE BAST, DE BLIECK, le comte DE BROQUEVILLE, DELANNOY, DE SADELEER, le baron DESCAMPS, HUBERT (Armand), LAFONTAINE, LIEBAERT, MAGNETTE, RYCKMANS, le comte T'KINT DE ROODENBEKE et VINCK, membres, et BERRYER, rapporteur.

MESSIEURS,

L'article 108 [de notre] Constitution a voulu que les lois à intervenir ultérieurement consacraient [l']attribution aux conseils provinciaux et communaux de *tout* ce qui est d'intérêt provincial et communal.

Au moment de préciser, en 1919, les articles à soumettre à revision, le Gouvernement s'est rappelé qu'en plus d'une circonstance les provinces et les communes s'étaient trouvées embarrassées pour la mise en commun de certains intérêts où l'organisation de diverses entreprises, par le caractère impératif des dispositions légales ou constitutionnelles en vigueur.

Les thèses les plus opposées se heurtaient.

Pour les uns, les associations à former, ou les conventions à conclure entre communes, ne rencontraient, en droit positif, aucune difficulté. Le domaine pouvait être aussi vaste que les nécessités économiques ou sociales à satisfaire, la liberté reconnue aux communes par la législation était à la mesure de ce domaine lui-même.

Pour les autres, ces combinaisons devaient, chaque fois, recevoir d'une loi spéciale leur droit à l'existence.

Pour d'autres enfin, la loi elle-même était impuissante et c'était dans une revision de la Constitution, et spécialement de l'article 108, qu'il

fallait chercher le moyen d'écarter les obstacles qui barraient la route aux initiatives provinciales et communales.

Ces controverses embarrassèrent, plus d'une fois, les pouvoirs supérieurs qui avaient la charge d'assurer le respect de la légalité. Plus d'une fois aussi, les Chambres recueillirent l'écho des protestations des administrations empêchées, par des refus d'autorisations, de poursuivre des projets dans la réalisation desquels elles voyaient un intérêt public.

C'est dans le but de déblayer le terrain de ces difficultés et de laisser, désormais, sans contestation possible, une liberté complète d'appréciation au législateur ou au pouvoir exécutif, que les Chambres, sur la proposition de M. de Broqueville, décidèrent qu'il y avait lieu à revision de l'article 108.

Il n'est pas inutile de rappeler dans quels termes M. de Broqueville, ministre de l'Intérieur, justifiait sa proposition de revision. Ces termes impliquent que le Gouvernement n'écarterait aucune solution, même la plus large, comme pouvant être adoptée par le Constituant.

Seule, d'ailleurs, l'adoption d'une solution large, allant jusqu'à la nécessité de créer de nouveaux organismes de droit public ou administratif, pouvait justifier le recours à une procédure de revision constitutionnelle. Si on ne voulait reconnaître aux provinces ou aux communes que le droit de se mouvoir dans le cadre des institutions existantes, l'intervention de la loi pouvait suffire dans l'avenir, comme elle avait suffi dans le passé, en matière de chemins de fer vicinaux, de création d'hospices intercommunaux ou de distribution d'eau.

Quoiqu'il en soit, voici comment s'exprimait M. de Broqueville :

« La disposition de cet article 108, qui attribue aux conseils communaux tout ce qui est d'intérêt communal, pourrait être invoquée pour taxer d'inconstitutionnalité toute réforme qui tendrait à donner des pouvoirs de réglementation et de décision soit à des organismes chargés d'administrer une régie municipale, soit à des commissions instituées pour administrer, en commun, au profit des habitants de plusieurs communes, des services qui ont toujours été considérés comme étant d'intérêt communal. De nouveaux besoins se sont fait jour dans nos communes, des services ont été créés qui étaient insoupçonnés en 1831 et qui vont prendre de plus en plus d'extension, et il sera peut-être opportun, même nécessaire, d'attribuer le pouvoir de les réglementer et de les administrer à d'autres organismes que les conseils communaux. »

Au moment de prendre sa décision, la Chambre s'est trouvée devant deux propositions quant à la disposition nouvelle qu'il y avait lieu d'ajouter à l'article 108 actuel.

L'une était celle de la Commission de revision. Son texte était rédigé comme suit : « Plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer dans les conditions et suivant le mode à déterminer par la loi pour régler et gérer des objets d'intérêt *interprovincial* ou d'intérêt *intercommunal*. »

L'autre était celle du Gouvernement. Son texte était rédigé comme suit : « Plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer dans les conditions et suivant le mode à déterminer par la loi,

pour régler et gérer *en commun* des objets d'intérêt *provincial* ou d'intérêt *communal*. »

La première proposition fit l'objet d'un remarquable rapport de M. Max. Elle fut brillamment défendue à la Chambre par celui-ci et soutenue principalement par M. Woeste.

D'autre part, la proposition du Gouvernement fut précédée d'une note préliminaire justificative déposée par lui. Elle fut défendue avec beaucoup de vigueur par l'honorable Ministre de l'Intérieur, auquel se joignirent divers autres orateurs, mêlés pour la plupart à l'administration de nos grandes villes.

La discussion s'est surtout déroulée autour des mots « intérêts inter-provinciaux ou intercommunaux » ou « intérêts provinciaux ou communaux ».

Cette discussion n'était évidemment pas de pure terminologie.

Selon que l'on restreignait l'objet des futures associations à des intérêts strictement intercommunaux ou qu'on l'étendait à des intérêts, à des devoirs ou à des services identiques et juxtaposés, on élargissait plus ou moins l'application des formules nouvelles.

Dans un système, on prohibait; dans l'autre, on ne refusait pas d'envisager l'éventualité de la création d'organismes nouveaux destinés à diriger et à gérer les intérêts ou les services mis en commun à la faveur de la législation nouvelle.

La Chambre, par 105 voix contre 31, a adopté le système le plus large en votant le texte proposé par le Gouvernement.

C'est à celui-ci aussi qu'à l'unanimité moins une abstention, votre Commission a décidé de se rallier.

En statuant de la sorte, votre Commission n'a entendu ni marquer une définitive préférence, ni fournir une indication au législateur de l'avenir. Elle a seulement voulu que toutes les solutions restassent recevables et que la liberté de décision fut complète le jour où se poseraient les problèmes à résoudre.

Deux points ont paru essentiels à votre Commission et, comme rapporteur, j'ai été prié de les rappeler dans mon exposé.

Le premier est celui-ci : que les provinces et les communes aient le droit de conserver intact le patrimoine que l'article 31 de la Constitution leur a constitué, quand il leur attribue les objets exclusivement provinciaux et communaux. Dès lors, une loi, ou une décision du pouvoir administratif, qui les dépouillerait, contre leur gré, d'une partie de ce patrimoine, pour les contraindre à la céder à une association ou à une personne quelconque de droit public à créer, serait en opposition avec la volonté du Constituant. Aucune violence morale ou administrative ne pourrait donc être exercée sur les provinces ou sur les communes pour provoquer leur participation à des associations ou à des gestions en commun d'intérêts ou de services publics auxquelles elles n'auraient pas adhéré librement.

Le second point est celui-ci : que la loi ou les pouvoirs supérieurs qui autoriseraient les ententes ou associations entre provinces ou communes devraient veiller à ce que le but poursuivi et l'objet précis de l'association ne soient jamais qu'un but d'utilité publique.

(4)

Il y aura lieu d'écarter les combinaisons qui ne seraient inspirées que par une recherche de lucre ou des préoccupations d'ordre commercial.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission a pensé qu'il fallait faire confiance au législateur de l'avenir qui sera chargé de déterminer les modalités et les conditions à imposer aux provinces et aux communes désirant faire appel à ces formules nouvelles. Nous n'avons pas cru que la crainte d'une solution imparfaite ou d'abus possible devait, dans une poussée de défiance, nous faire risquer de paralyser, pour l'avenir, l'action des pouvoirs publics responsables.

Entre l'isolement obligatoire pour les provinces et les communes ou la désagrégation (à éviter à tout prix) pour les cellules provinciales et communales il semble y avoir place pour un système de délégations dans lequel tous les intérêts en cause trouveront éventuellement les satisfactions légitimes.

Le Rapporteur,
PAUL BERRYER.

Le Président,
Baron DE FAVEREAU.