

Chambre des Représentans.

SÉANCE DU 26 MARS 1834.

Rapport fait par M. DE BEHR, au nom de la section centrale, sur le projet de loi relatif aux attributions des administrations locales et provinciales (1).

MESSIEURS,

Avant de se livrer à l'examen du projet interprétatif des attributions des autorités communales et provinciales, la section centrale a dû se prononcer sur deux questions qu'ont soulevées les observations faites dans les sections. On a demandé premièrement, s'il y avait lieu de porter les dispositions proposées par le gouvernement. La 4^e section a été divisée sur cette question; la 1^{re} et la 2^{me} l'ont résolue affirmativement; les autres n'ont pas cru devoir s'en occuper. On a dit, pour la négative, que les projets d'organisation provinciale et communale étaient à la veille d'être discutés dans cette enceinte; qu'il y aurait de l'inconvénient à anticiper sur cette discussion pour un cas particulier et isolé; que ce cas étant prévu par le Code pénal était du ressort des tribunaux qui devaient en connaître; que ce n'est qu'autant qu'il y aurait conflit dans leurs décisions, que la voie d'interprétation législative serait ouverte. Il a été répondu que la discussion des projets invoqués entraînerait des longueurs par les questions nombreuses et les débats qui en surgiraient dans l'une et l'autre Chambres; qu'en attendant, le droit de pétition exercé par un fonctionnaire démis de ses fonctions deviendrait illusoire; que, si des poursuites pouvaient avoir lieu à cet égard, l'effet en serait paralysé par la demande d'interprétation, dont l'influence se ferait sentir dans l'appréciation des faits et de l'intention qui en caractérise la moralité; que des abus tendans à dénaturer le pouvoir municipal pourraient se propager et jeter la perturbation dans l'administration; qu'enfin la loi du 4 août 1832, en prescrivant l'interprétation par voie d'autorité dans un cas prévu, ne

(1) La section centrale était composée de MM. RAUKEM, *président*; LARDINOIS, ZOUBE, MILCAMPS, DOGNON, H. DELLAFAILLE, DE BEHR, *rapporteur*.

saurait faire obstacle à l'exercice de ce pouvoir , pour lever les doutes que présenteraient des dispositions du droit civil, et surtout du droit administratif. Ces raisons que nous ne faisons que résumer ici , ont prévalu dans le sein de la section centrale, qui a voté pour l'opportunité et l'utilité de la loi , à la majorité de 6 voix contre 1.

On a demandé, en second lieu , si le pouvoir législatif était compétent pour interpréter la disposition de l'article 137 de la constitution. Il y a eu division à cet égard dans la 3^e section, la seule qui ait agité cette question. La section centrale n'a pas jugé nécessaire de discuter l'opinion qui tendrait à ôter à la législature le droit d'expliquer le sens obscur d'un article de la constitution ; elle a pensé d'ailleurs , qu'il y avait une distinction essentielle à faire dans le pacte fondamental entre les dispositions constitutionnelles , ayant un caractère de durée et de permanence , et celles qui , portées au titre des *dispositions transitoires* , ne présentent pas le même caractère, et ne sont destinées qu'à régler le passage d'une législation à l'autre : que telle est la disposition qui conserve aux administrations leurs attributions, *jusqu'à ce que la loi y ait autrement pourvu* ; qu'une disposition de cette nature est purement législative , et qu'elle peut dès lors s'interpréter par la voie ordinaire et commune aux lois en général. Ces considérations ont fait écarter l'objection à la majorité de 6 voix contre 1.

La section centrale a passé ensuite à l'examen de l'article 1^{er} du projet. Elle n'a pas hésité à reconnaître que le droit d'intervention du roi dans les actes des autorités municipales et provinciales , avait sa source dans les dispositions mêmes qui ont conféré à ces autorités les attributions qu'elles exercent actuellement. La 3^e et la 6^e sections ont observé que l'article tel qu'il était formulé avait une portée trop large. La 4^e a rejeté le projet en entier : elle a demandé qu'il en fut présenté un autre spécifiant chacune des attributions encore en vigueur et en harmonie avec la constitution. Dans la 2^e section, il y a eu partage de voix sur la proposition de retrancher de l'article les mots : *le roi*. La 1^{re} a adopté l'article purement et simplement ; la 5^e l'a également admis , avec cette adjonction finale : *et auxquels il n'a pas été expressément dérogé par des lois et arrêtés particuliers*.

Quelques honorables membres ont paru craindre que l'interprétation demandée ne fût un moyen d'éluder le principe de la non-rétroactivité des lois. La section centrale a trouvé cette crainte mal fondée. Une loi interprétative a toujours son effet du jour de la loi dont elle explique le sens ; dès qu'elle ne touche ni aux conventions expresses ou tacites , ni à l'autorité de la chose jugée , elle ne saurait enlever des droits acquis, puisque la disposition qu'elle interprète est réputée n'avoir eu, dès le principe, d'autre sens que celui qu'elle reçoit de l'interprétation. On objectera peut-être les élections municipales qui ont eu lieu pour remplacer le fonctionnaire dont nous avons parlé. Mais ces opérations auxquelles il a été procédé malgré la réclamation du titulaire , malgré l'opposition du conseil de régence et de la députation des États , ont été annulées par l'autorité compétente. Quel droit a pu en surgir qui ne soit dans le domaine d'une loi interprétative ? où sont les titres propres

à fonder des droits acquis? les dispositions du projet seraient innovatives qu'elles devraient encore rétroagir dans l'espèce, car le conflit qui existe entre les autorités administratives donnerait à ces dispositions le caractère d'une loi de compétence et d'ordre public, loi qui s'applique aux faits antérieurs comme aux faits à venir.

Voyons maintenant si la loi est interprétée dans un sens conforme à sa lettre et à son esprit : on convient généralement que l'approbation royale est encore aujourd'hui nécessaire pour les actes qui y sont sujets d'après les anciens réglemens; mais on prétend que le droit qu'avait le roi d'annuler les actes des régence, qui sont contraires aux lois, ou qui sortent de leurs attributions, est aboli avec l'ancienne loi fondamentale. Cependant, un pouvoir de ce genre est dans la nature des choses; il y aurait anarchie et confusion dans l'État, s'il n'existait pas. Aussi est-il littéralement consacré par l'art 108 de la constitution, et attribué au roi dans les projets d'organisation provinciale et communale, dont les dispositions à cet égard ont reçu l'assentiment des sections centrales qui s'en sont occupées. Nous nous bornerons à rappeler ici la disposition de l'article 83 du projet de loi communale, dont voici le texte : « Le roi peut en tout temps annuler les actes des autorités municipales, qui » sortent de leurs attributions, qui sont contraires aux lois, ou qui blessent » l'intérêt général. » Comment supposer après cela que la constitution aurait détruit d'un côté ce qu'elle édifiait de l'autre; qu'elle eût voulu émanciper les municipalités à ce point, qu'elles auraient une autorité absolue pour faire les actes les plus contraires aux lois, à l'intérêt général, pour éliminer arbitrairement une partie de leurs membres; tandis qu'elles sont, de l'aveu de tous, demeurées en tutelle pour les moindres intérêts; qu'elles ne peuvent, par exemple, accepter la démission *volontaire* d'un conseiller de régence, qu'avec *l'approbation* des États députés! Un pareil système ne saurait être admis; il est naturel de croire, il est vraisemblable que les attributions des autorités locales et provinciales ne leur ont été conservées qu'avec les limites et les conditions auxquelles elles étaient soumises par les anciens statuts, et c'est dans cette conviction que la section centrale a adopté l'article 1^{er} du projet, à l'unanimité moins 1 voix : elle n'a pas cru devoir s'arrêter à l'observation de la 3^e et de la 6^e sections, parce qu'il lui a paru que le texte même de l'article restreignait l'action du pouvoir royal aux cas énoncés dans la disposition, et qu'elle ne saurait avoir d'autre portée.

ART. 2.

Cet article a été accueilli par les 1^{re}, 3^e et 6^e sections; il a été rejeté par la 2^e et la 5^e, dans l'opinion que l'article 8 de l'arrêté du 8 octobre n'était applicable qu'à des irrégularités de forme. La 4^e section l'a rejeté par un motif contraire, fondé sur ce que, dans sa généralité, la disposition de l'art. 8 comprenait à la fois les vices de forme et les vices de fond.

La section centrale s'est rangée à l'avis de la majorité des sections; la disposition qu'il s'agit d'interpréter est conçue en ces termes :

« Les procès-verbaux des opérations électorales, ainsi que les réclamations

» auxquelles elles pourront donner lieu , seront adressés au gouverneur de la
 » province , qui , en cas d'irrégularités graves , prescrira sur-le-champ de nou-
 » velles élections. »

A ne voir que le sens littéral de cette disposition , on inclinait d'abord à croire qu'elle n'a pour objet que des nullités de forme ; mais si l'on fait attention aux circonstances dans lesquelles l'arrêté organique des régences a été rendu , et à la promptitude qu'il a prescrite dans toutes les mesures d'exécution , on ne peut résister à l'idée qu'il a été dans l'intention du gouvernement provisoire d'investir les fonctionnaires qui le représentaient dans les provinces , d'un pouvoir discrétionnaire pour statuer sur toutes les difficultés relatives aux élections municipales. Lors donc que la loi a parlé d'*irrégularités graves* , elle a entendu comprendre dans cette expression les vices de forme et les vices de fond : les uns comme les autres ont dû se présenter à sa pensée , et réclamer la même sollicitude. Ceux qui prétendent limiter l'application de la disposition à des irrégularités de forme , ne sauraient contester avec fondement l'annulation des élections , quoique régulières dans leur forme , si l'élu n'avait pas les qualités requises , telles que l'âge , le domicile dans la commune , etc. ; pourquoi en serait-il autrement des élections qui porteraient sur trois places dans le sein du conseil , tandis qu'il n'y aurait en réalité que deux places vacantes seulement ?

ART. 3.

Cet article , rejeté par la 4^{me} section , a été accueilli par toutes les autres ; la section centrale a également adopté , à la majorité de 6 voix , cette disposition , qui n'est que la conséquence naturelle et nécessaire de toute loi interprétative.

ART. 4.

Cet article a été rejeté par la 4^e section ; il a reçu l'assentiment de toutes les autres.

La 1^{re} section a proposé cette addition à la fin du 1^{er} paragraphe : « toutefois la démission d'un bourgmestre ou d'un échevin sera soumise à l'approbation du roi. »

La 6^{me} section a demandé un changement de rédaction dans le second paragraphe.

La section centrale a adopté la disposition du 1^{er} paragraphe , à la même majorité que les précédentes. Elle a été mue par la considération que les bourgmestres et échevins n'étant plus nommés par le roi , il est rationnel de soumettre leur démission aux mêmes formalités que celle des autres membres du conseil dont ils font partie. Toutefois , elle a été d'avis de retrancher ces mots qui terminent la première partie de l'article : « et ne sort son effet qu'a- » près avoir reçu cette approbation ; » il lui a paru que ces mots étaient inutiles et exclusifs d'ailleurs de toute faculté de recours vers l'autorité supérieure. Quant à l'addition proposée par la première section , il n'a été aperçu aucun motif propre à la faire accueillir.

La section centrale a cru devoir borner la disposition du second paragraphe au cas où la démission a donné lieu à quelque réclamation de la part du titulaire intéressé. Cette disposition, ainsi modifiée, est dictée par un esprit de justice et d'équité qu'on ne saurait méconnaître. En effet, s'il y a plainte ou opposition de la part des fonctionnaires démissionnés, les choses sont encore en suspens; et dès lors il est juste de leur appliquer une disposition encore en vigueur, dont la loi actuelle ne fait que rappeler l'exécution. Cette disposition, il est vrai, a pour objet la démission *des membres du conseil*; mais les bourgmestre et les échevins en font partie aux termes des réglemens existans, et ce n'est qu'en cette qualité que le conseil a pu recevoir leur démission. Il serait donc absurde de donner plus de garantie, sous ce rapport, à un simple conseiller de régence qu'à un bourgmestre ou un échevin, qui, auparavant, ne pouvaient être démissionnés que par le Roi.

ART. 5.

Cet article a été admis par les 3^e, 5^e et 6^e sections, sauf un changement de rédaction; la 2^e l'a également adopté, mais en proposant de remplacer les pénalités qu'il renferme par celles du Code pénal. La 1^{re} et la 4^e en ont voté la suppression.

La section centrale a reconnu la nécessité de donner une sanction à la loi proposée, mais elle a trouvé que la disposition dont il s'agit avait un sens trop vague, et qu'elle pourrait introduire l'arbitraire dans l'application des pénalités qui en sont l'objet.

Elle a pensé que, dans une loi essentiellement provisoire et de peu de durée, il fallait se borner à prévoir le cas où des membres d'une administration oublieraient leurs devoirs au point de procéder à l'exécution d'une délibération annulée ou suspendue par l'autorité compétente; que les fonctionnaires qui auraient ainsi abusé de leurs fonctions pourraient être suspendus temporairement; et que s'ils se permettaient de les continuer, il y aurait alors, de leur part, usurpation de l'autorité publique : ce qui constituerait un délit prévu et puni par le Code pénal.

Lorsque des fonctionnaires publics ont à se plaindre d'une décision de l'autorité supérieure, agissant dans la sphère de ses attributions, ils sont libres de s'adresser aux Chambres pour faire réparer leurs griefs; mais ils ne peuvent s'ériger en juges de cette décision et se rendre justice à eux-mêmes. S'il en était autrement, l'État ne pourrait subsister, et la société ne serait plus qu'un chaos.

Quant aux considérans du projet de loi, ils ne forment qu'une sorte de pléonasme avec l'article 1^{er} tel qu'il est formulé. La section centrale en a donc voté la suppression, et m'a chargé d'avoir l'honneur de vous présenter, messieurs, le projet de loi ainsi amendé qu'elle soumet à vos délibérations.

PROJET DE LOI.

LÉOPOLD, roi des Belges ,

A tous présens et à venir, salut.

Sur le rapport de notre ministre de l'intérieur , et de l'avis du conseil des ministres ,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Notre ministre de l'intérieur est chargé de présenter aux Chambres, en notre nom, le projet de loi dont la teneur suit :

ARTICLE PREMIER.

Le roi, les états-députés et les gouverneurs des provinces ont respectivement conservé et conservent , jusqu'à ce que la loi y ait autrement pourvu , à l'égard de l'approbation , de la suspension et de l'annulation des actes des administrations communales ou provinciales , tous les droits que leur confèrent les anciens statuts provinciaux et locaux.

ART. 2.

En vertu de l'article 8 de l'arrêté du 8 octobre 1830 , les gouverneurs des provinces ont le droit d'annuler les élections communales pour irrégularités graves , sans distinction des irrégularités commises avant ou pendant les opérations électorales , et qui vicieraient , soit la forme , soit le fond des élections.

ART. 3.

Les actes des administrations communales et provinciales ou des collèges électoraux , antérieurs à la présente loi , et dont l'annulation ou la suspension d'exécution a été ou sera prononcée conformément aux articles précédens , seront considérés comme légalement annulés ou suspendus.

ART. 4.

Toute décision d'un conseil de régence qui accepte ou refuse la démission d'un bourgmestre , d'un échevin ou d'un conseiller de régence , est soumise à l'approbation des États-Députés.

Cette disposition s'applique aux décisions antérieures, à l'égard desquelles il y a réclamation ou opposition de la part des titulaires intéressés.

ART. 5.

Tout membre d'une administration communale ou provinciale, qui procédera ou participera à l'exécution d'une décision annulée ou suspendue par l'autorité compétente, pourra être suspendu par le roi, pour un an au plus, de l'exercice de ses fonctions.

Mandons et ordonnons, etc.

Bruxelles, le 24 février 1834.

LÉOPOLD.

Par le Roi :

Le Ministre de l'intérieur,

CH. ROGIER.