

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 16 DÉCEMBRE 1863.

Modifications à la loi du 30 mars 1836, sur l'organisation communale.

EXPOSÉ DES MOTIFS.

MESSIEURS,

Le projet de loi que nous avons l'honneur de vous soumettre est destiné à modifier, dans un but de décentralisation administrative, diverses dispositions de la loi communale du 30 mars 1836.

La Constitution, en consacrant le principe décentralisateur de l'attribution aux conseils communaux de tout ce qui est d'intérêt communal, réserve au législateur le soin de déterminer les cas dans lesquels certains actes accomplis par ces conseils doivent être soumis à l'approbation de l'autorité supérieure (art. 108).

Par application de cette prescription constitutionnelle, la loi communale spécifie celles des attributions des conseils communaux pour l'exercice desquelles l'intervention de l'autorité royale, après avis de la députation permanente du conseil provincial, est exigée, ainsi que les attributions qui ne requièrent que le contrôle de la députation permanente (art. 76, 77, 81, 148 etc.).

A l'époque où la loi organique des communes a été faite, c'est-à-dire dans les premières années de l'existence indépendante du royaume, il pouvait paraître nécessaire de renforcer le contrôle de l'autorité supérieure sur les actes des conseils communaux.

Mais après trente années de ce régime on peut présumer sans témérité que les administrations communales ont acquis assez d'expérience pour qu'il soit permis d'adoucir la tutelle à laquelle elles sont soumises. Et, d'un autre côté, la jurisprudence administrative qui, dans cet espace de temps, s'est établie sur la plupart des questions relatives à la gestion des intérêts communaux, fournit aux députations provinciales des lumières suffisantes pour qu'on puisse se contenter pour beaucoup d'affaires de leur approbation et se dispenser d'exiger l'intervention de l'autorité centrale.

On doit l'avouer du reste cette intervention, dans une foule de cas, n'est qu'illusoire, le Gouvernement manquant des éléments nécessaires pour apprécier,

en connaissance de cause, nombre d'actes qu'il est appelé aujourd'hui à approuver. Il doit s'en rapporter à l'avis de la députation permanente ; aussi est-il fort peu de cas où l'on s'écarte de cet avis.

La nécessité de l'approbation royale, en pareil cas, n'a pour effet que de multiplier les écritures de l'administration à tous les degrés et de retarder la solution des affaires.

En simplifiant les formalités qu'entraîne le contrôle du Gouvernement, on donnera donc satisfaction à la fois à l'intérêt bien entendu de l'administration et à ceux des administrés.

La loi communale régit non-seulement la gestion des affaires proprement communales mais aussi celles des établissements publics existant dans la commune avec une administration spéciale (bureaux de bienfaisance, hospices, fabriques d'église etc.). Nous avons étendu à ces établissements les mesures qui font l'objet des dispositions du projet de loi dont nous allons chercher à exposer la portée (1).

ARTICLE PREMIER.

Cet article modifie l'art. 75 de la loi communale, en tant qu'il permet au Gouvernement de faire précéder d'une information les délibérations des conseils communaux. Il convient d'étendre cette même faculté à la députation permanente pour les cas où les délibérations du conseil communal sont soumises à son approbation.

Cette addition est une conséquence de l'extension des pouvoirs de la députation, telle qu'elle résulte du projet de loi.

En l'appelant à statuer sur des affaires d'une nature plus importante, il faut lui donner un moyen direct de s'éclairer d'une manière complète et de juger en pleine connaissance de cause.

L'information préalable a cet avantage de permettre aux vrais intéressés, c'est-à-dire à la généralité des habitants des communes, de faire entendre leurs observations sur les mesures délibérées par l'administration communale.

Parmi les actes pour lesquels l'addition qu'on propose serait surtout opportune, on citera les acquisitions de gré à gré qui n'ont pas la garantie de la publicité et des autres formalités voulues pour les adjudications publiques.

ART. 2.

L'art 76 de la loi communale énumère les actes des conseils communaux qui sont soumis à un double contrôle : l'avis de la députation permanente, puis l'approbation du Roi.

C'est spécialement cet article qui a paru susceptible d'être modifié en vue d'opérer la décentralisation que le Gouvernement veut atteindre.

Pour motiver la nouvelle rédaction proposée pour l'art. 76, il est nécessaire de parcourir successivement les diverses catégories d'actes auxquels il s'applique :

I. *Aliénations, transactions, échanges de biens ou droits immobiliers, baux*

(1) L'annexe ci-jointe facilitera la comparaison entre le projet de loi et la loi existante.

emphytéotiques, emprunts; constitutions d'hypothèques, partages extrajudiciaires des biens immobiliers indivis.

La loi, en soumettant ces actes à l'approbation du Roi, ajoute cependant que celle de la députation sera suffisante lorsque la valeur qui est en jeu n'excèdera pas 1,000 francs ou le dixième du budget des voies et moyens ordinaire, à moins que ce dixième ne dépasse 20,000 francs.

Il paraît utile d'élever cette limite dans une proportion assez forte pour décharger l'administration centrale de l'examen d'un grand nombre d'actes dont elle a aujourd'hui à connaître. D'après le projet de loi, l'approbation du Roi ne sera nécessaire que lorsque la valeur excèdera 5,000 francs ou le dixième du budget des voies et moyens ordinaires à moins que ce dixième ne dépasse 50,000 francs.

Il est à remarquer, pour éviter toute équivoque, que l'élévation du chiffre des aliénations dont l'approbation est confiée à la députation, ne peut avoir pour effet de déroger à la loi du 25 mars 1847, qui soumet au Roi les délibérations relatives aux aliénations pour *défrichement*. C'est d'ailleurs un principe reconnu qu'une loi générale ne déroge pas implicitement aux lois spéciales.

En ce qui concerne les *baux emphytéotiques*, faisons observer qu'on doit les entendre dans le sens de la loi du 10 janvier 1824, c'est-à-dire que l'emphytéose doit être établie pour un terme de vingt-sept à quatre-vingt-dix-neuf ans. C'est à tort que l'on considère, dans plusieurs provinces, comme baux emphytéotiques les locations de plus de neuf ans, mais qui n'excèdent pas vingt-sept ans. Ce sont là des *baux à longues années* et non des emphytéoses. Cette interprétation erronée a eu pour résultat de charger l'autorité supérieure d'un assez grand nombre d'affaires qui concernent les conseils communaux exclusivement.

II. *Péages, droits de passage.* Les dispositions relatives à l'organisation financière des communes sont trop importantes et se lient trop étroitement à la fortune publique pour qu'il soit à propos de diminuer les garanties que le législateur a jugées nécessaires.

III. *Donations et legs.* Le même caractère de gravité appartient aux legs et donations dont nous ne nous occuperions pas, si nous n'avions à mentionner, dans l'intérêt des administrations communales et provinciales, une difficulté d'interprétation assez sérieuse que cette disposition a soulevée.

Étant donné un acte contenant des libéralités différentes dont chacune est inférieure à 5,000 francs, mais dont la valeur globale dépasse cette somme, cet acte doit-il être soumis à l'approbation du Roi?

Après de nombreuses variations, trois arrêtés royaux du 28 juillet 1849, annulant autant de décisions de la députation permanente du Limbourg, ont décidé cette question affirmativement.

Quoique cette triple décision ait fixé la jurisprudence de l'administration centrale, il a paru utile de la rappeler pour mettre fin aux incertitudes que la question résolue en 1849 semble encore soulever dans quelques provinces.

IV. *Acquisitions d'immeubles.* Il n'y a pas lieu d'augmenter pour cet objet la compétence des députations provinciales. On ne doit pas faciliter des actes qui ont pour effet de mettre de vastes étendues de terrains hors du commerce, de

multiplier les biens de main-morte et de léser, entre autres intérêts respectables, celui du trésor public.

V. *Impositions communales.* Leur établissement, leur changement et leur suppression sont, on l'a dit plus haut, des objets trop importants pour qu'il soit prudent d'y toucher.

Il paraît toutefois nécessaire de faire quelque chose en ce qui concerne les centimes additionnels au principal des contributions de l'État. D'après la loi du 12 juillet 1821, la perception de 5 centimes additionnels est obligatoire dans toutes les communes, et il peut, en outre, être perçu 2 centimes à titre facultatif.

Sans qu'on ait à se prononcer sur la question de savoir si cette loi a été abrogée par la législation ultérieure, on doit constater qu'en présence de la loi communale, les communes n'ont, en aucun cas, la faculté, sans l'intervention du Roi, ni de créer plus de 7 centimes additionnels, ni de supprimer la perception de cet impôt.

Il est désirable d'augmenter, à cet égard, la liberté d'action des communes en présence des changements que la loi abolitive des octrois a apportés à leur situation financière et quand on considère l'augmentation toujours croissante des besoins communaux. Aujourd'hui le Gouvernement est obligé d'intervenir fort mal à propos dans ces questions d'intérêt local. Le paragraphe ajouté au n° 5 permettra aux conseils communaux de prendre, sous réserve de l'approbation de la députation provinciale, telles mesures qu'ils jugeront nécessaires relativement à la perception des centimes additionnels jusqu'à concurrence de quinze.

VI. *Mode de jouissance de biens communaux.* Tout changement de l'espèce est soumis à l'approbation du Roi. Les affaires de cette catégorie ne sont cependant pas assez importantes pour motiver une pareille formalité. L'approbation de la députation permanente est suffisante. Le n° 6 peut donc passer de l'art. 76 à l'article suivant.

Cette modification se justifie d'autant mieux qu'elle aura pour résultat de faire disparaître une véritable anomalie. En effet, la loi qui exige l'intervention du Roi pour un simple *changement* du mode de jouissance d'une propriété communale, tient pour suffisante l'approbation de la députation quand il s'agit de la *démolition* des édifices communaux (art. 77, n° 7).

VII. *Fixation de la grande voirie; alignements, ouverture de rues.** Il n'y pas de motif pour déroger à l'ordre de choses établi, tel qu'il est réglé par la loi communale et par la législation de la voirie.

VIII. *Monuments.* On doit, dans l'intérêt de l'art, maintenir le *statu quo* en ce qui concerne la démolition et les réparations spécifiées dans l'article.

La loi communale assimile ici aux communes les bureaux de bienfaisance, les hospices et les fabriques d'église quant aux dons et legs et aux acquisitions d'immeubles. Il y a lieu d'étendre cette assimilation aux aliénations de gré à gré, aux transactions et aux partages qui n'auront plus besoin dès lors d'être approuvés par le Roi.

Les autres actes prévus par l'art. 76, quand ils émanent de ces mêmes établissements, ne doivent pas, d'après les lois en vigueur, être revêtus de l'approbation du Roi. Il n'y a, par conséquent, qu'à maintenir ce qui existe.

Il est de règle, lorsque la députation permanente est appelée à statuer sur les délibérations des conseils communaux, que ceux-ci puissent, en cas de refus d'approbation, prendre leur recours auprès du Roi (art. 77, paragraphe final). Mais le législateur, sans doute par inadvertance, a omis de réserver le même droit aux communes dans les cas spéciaux où, en vertu de l'art. 76, leurs actes sont sujets à l'approbation de la députation permanente. Cet article n'ouvre de recours qu'en ce qui concerne les donations et legs (art. 76, n° 3).

Il est d'autant plus raisonnable de généraliser ici le droit de recours que le cercle d'action des députations permanentes est agrandi d'une manière notable.

L'art. 76 emploie concurremment les mots *approbation* et *autorisation*, mais le premier seul est conforme à la nature des choses, puisqu'en réalité l'autorité supérieure ne fait que ratifier les délibérations des conseils communaux.

Ce n'est donc pas d'une autorisation préalable qu'il s'agit, mais d'une approbation subséquente, conformément d'ailleurs au prescrit de l'art. 108 2° de la constitution. On a par conséquent substitué le mot *approbation* à *autorisation*.

ART. 3.

Nous avons dit, sur l'article précédent, qu'il y a lieu de transporter de l'art. 76 à l'art. 77 ce qui concerne le changement du mode de jouissance des biens communaux.

La disposition relative à cet objet deviendrait le n° 1 de l'art. 77. Le n° 1 actuel est inutile et fait double emploi avec l'art. 148 qui, concurremment avec l'art. 90 n° 9, règle d'une manière complète ce qui concerne les actions judiciaires de la commune. Ajoutons que, pour l'ordre logique, il convient que la réglementation de la jouissance des *propriétés* vienne immédiatement avant celle de la jouissance des *produits* (art. 77, n° 2).

Le régime forestier formant l'objet d'une législation spéciale on excepte de la modification dont il s'agit les propriétés boisées qui sont soumises à ce régime. Les biens des établissements publics avec administration spéciale seront également régis par cette disposition nouvelle.

ART. 4.

L'art. 81 de la loi communale, relatif aux conditions de location et aux adjudications, fait une distinction entre les communes qui sont sous la surveillance du commissaire d'arrondissement et celles qui en sont exemptes. Pour les premières, les actes dont il s'agit ici sont tous indistinctement soumis à l'approbation de la députation provinciale; dans les autres communes, le conseil communal règle seul ces affaires, sauf lorsqu'elles ont pour objet une valeur de plus de 10,000 francs.

Les actes de cette dernière catégorie sont très-nombreux et donnent lieu à des correspondances multiples; on peut remédier à cet inconvénient, en doublant le chiffre qui limite l'intervention de l'autorité supérieure.

Celle-ci toutefois doit être appelée à intervenir quand il s'agit de locations de plus de neuf ans. Au-delà de ce terme qui, d'après les principes généraux, ne peut-être dépassé par ceux qui administrent pour un autre, le contrôle de la députation doit être stipulé.

Telles sont les modifications qu'il paraît utile d'introduire, quant à présent, dans la loi communale.

Nous ne nous dissimulons pas que cette révision de la loi n'est rien moins que complète. Mais veuillez, Messieurs, n'y voir qu'un premier essai. S'il obtient vos suffrages et atteint son but, il pourra être suivi d'autres mesures d'une plus grande portée.

Après les encouragements que la Chambre a donnés au Gouvernement, chaque fois qu'il a manifesté l'intention d'entrer dans la voie de la décentralisation, nous avons lieu de croire que vous accueillerez avec bienveillance, Messieurs, le présent projet de loi, ainsi que les autres propositions qui pourront encore être faites dans le même ordre d'idées.

- *Le Ministre de l'Intérieur,*
ALP. VANDENPEEREBOOM.

Le Ministre de la Justice,
VICTOR TESCH.

PROJET DE LOI.



Leopold,

ROI DES BELGES,

À tous présents et à venir, salut.

Sur la proposition de Nos Ministres de l'Intérieur et de la Justice,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Le projet de loi dont la teneur suit sera présenté, en Notre nom, à la Chambre des Représentants, par Notre Ministre de l'Intérieur :

ARTICLE PREMIER.

Le paragraphe suivant est ajouté à l'art. 75 de la loi du 30 mars 1836, sur l'organisation communale.

La députation permanente du conseil provincial peut également prescrire cette information dans tous les cas où les délibérations du conseil communal sont soumises à son approbation.

ART. 2.

L'art. 76 de la loi précitée est remplacé par la disposition suivante :

Néanmoins, etc.

1° Les aliénations, etc.

Toutefois, l'autorisation de la députation permanente du conseil provincial est suffisante, lorsque la valeur n'excède pas 5,000 francs ou le dixième du budget des voies et moyens ordinaire, à moins que ce dixième ne dépasse 50,000 francs.

2° Les péages, etc.

3° Les actes de donation et les legs, etc.;

4° Les acquisitions d'immeubles, etc., ou droits immobiliers.

Néanmoins, etc.

5° L'établissement, le changement ou la suppression des impositions communales et des règlements y relatifs.

Néanmoins l'approbation de la députation permanente du conseil provincial suffit lorsqu'il s'agit de centimes addition-

nels au principal des contributions foncière et personnelle et du droit de patente, à moins que le nombre n'en dépasse quinze.

6° La fixation de la grande voirie et les plans généraux, etc.;

7° La démolition des monuments, etc.

Les dispositions du 1°, en ce qui concerne les aliénations de gré à gré, les transactions et les partages, sont, ainsi que celles des n° 3 et 4, applicables aux établissements publics existants dans la commune, qui ont une administration spéciale.

Les actes délibérés, etc.

Les communes et les établissements publics peuvent se pourvoir auprès du Roi contre les décisions rendues par la députation permanente du conseil provincial dans les cas des n° 1, 4 et 5 du présent article.

ART. 3.

Le n° 1 de l'art. 77 de la loi précitée est remplacé par la disposition suivante :

Le changement du mode de jouissance de tout ou partie des biens communaux à l'exception des bois soumis au régime forestier. Cette dernière disposition s'applique aux biens des établissements publics existants dans les communes qui ont une administration spéciale.

ART. 4.

Le dernier alinéa de l'art. 81 de la loi précitée est modifié comme suit :

Il en sera de même dans les autres communes lorsque ces actes auront pour objet une valeur de plus de 20,000 francs ou que les locations seront faites pour plus de neuf ans.

Donné à Laeken, le 8 décembre 1863.

LÉOPOLD.

Par le Roi :

Le Ministre de l'Intérieur,

ALP. VANDENPEEREBOOM.

Le Ministre de la Justice,

VICTOR TESCH.

Annexe.

Textes comparés de la loi en vigueur et du projet de loi.

LOI DU 30 MARS 1836.

ART. 75. Le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal; il délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure.

Les délibérations sont précédées d'une information toutes les fois que le Gouvernement le juge convenable, ou lorsqu'elle est prescrite par les règlements.

ART. 76. Néanmoins, sont soumises à l'avis de la députation permanente du conseil provincial et à l'approbation du Roi les délibérations du conseil sur les objets suivants :

1° Les aliénations, transactions, échanges de biens ou droits immobiliers de la commune; les baux emphytéotiques, les emprunts et les constitutions d'hypothèques; le partage des biens immobiliers indivis, à moins que ce partage ne soit ordonné par l'autorité judiciaire.

Toutefois l'autorisation de la députation permanente de conseil provincial est suffisante lorsque la valeur n'excède pas 1,000 francs ou le dixième du budget des voies et moyens ordinaire, à moins que ce dixième ne dépasse pas 20,000 francs.

CHANGEMENTS PROPOSÉS.

Maintenu.

Maintenu.

La députation permanente du conseil provincial peut également prescrire cette information dans tous les cas où les délibérations du conseil communal sont soumises à son approbation.

Maintenu.

Maintenu.

Toutefois l'autorisation de la députation permanente du conseil provincial est suffisante lorsque la valeur n'excède pas 5,000 francs ou le dixième du budget des voies et moyens ordinaire, à moins que ce dixième ne dépasse pas 50,000 francs.

LOI DU 30 MARS 1836.

CHANGEMENTS PROPOSÉS.

2° Les péages et droits de passage à établir dans la commune;

Maintenu.

3° Les actes de donation et les legs faits à la commune ou aux établissements communaux lorsque la valeur excède 3,000 francs.

Maintenu.

L'approbation de la députation permanente du conseil provincial est suffisante lorsque la valeur des donations ou legs n'excède pas cette somme. Dans ce cas, elle sera notifiée dans les huit jours de sa date, par la voie administrative, à la partie réclamante, s'il y a eu opposition.

Maintenu.

Toute réclamation contre l'approbation devra être faite au plus tard dans les trente jours qui suivront cette notification.

Maintenu.

En cas de refus d'approbation en tout ou en partie, la réclamation devra être faite dans les trente jours à partir de celui où le refus aura été communiqué à l'administration communale.

Maintenu.

En cas de réclamation, il est toujours statué par le Roi sur l'acceptation, la répudiation ou la réduction de la donation ou du legs.

Maintenu.

4° Les demandes en autorisation d'acquérir des immeubles ou droits immobiliers.

Maintenu.

Néanmoins l'approbation de la députation permanente du conseil provincial suffira lorsque la valeur n'excèdera pas la somme de 3,000 francs.

Maintenu.

5° L'établissement, le changement ou la suppression des impositions communales et des règlements y relatifs.

Maintenu.

Néanmoins l'approbation de la députation permanente du conseil provincial suffit lorsqu'il s'agit de centimes additionnels au principal des contributions foncière et personnelle et du droit de patente, à moins que le nombre n'en dépasse quinze.

6° Le changement du mode de jouissance de tout ou partie des biens communaux.

A supprimer (Voir art. 77.)

LOI DU 30 MARS 1836.

CHANGEMENTS PROPOSÉS.

7° La fixation de la grande voirie et les plans généraux d'alignement des villes et des parties agglomérées des communes rurales; l'ouverture des rues nouvelles et l'élargissement des anciennes ainsi que leur suppression.

8° La démolition des monuments de l'antiquité et les réparations à y faire lorsque ces réparations sont de nature à changer le style ou le caractère des monuments.

Les dispositions des n° 3 et 4 sont applicables aux établissements publics existants dans la commune, qui ont une administration spéciale.

Les actes délibérés par ces administrations sont, en outre, soumis à l'avis du conseil communal.

ART. 77. Sont soumises à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial les délibérations des conseils communaux sur les objets suivants :

1° Les actions à intenter ou à soutenir (supprimé comme faisant double emploi avec l'art. 148 de la loi).

2° La répartition et le mode de jouissance du pâturage, affouage et fruits communaux etc.

ART. 81. Le conseil arrête les conditions de location ou de fermage et de tout autre usage des produits et revenus de propriétés et droits de la commune, ainsi

Maintenu.

Maintenu.

Les dispositions du n° 1, en ce qui concerne les aliénations de gré à gré, les transactions et les partages sont, ainsi que celles des n° 3 et 4, applicables aux établissements publics existants dans la commune, qui ont une administration spéciale.

Maintenu.

Les communes et les établissements publics peuvent se pourvoir auprès du Roi contre les décisions rendues par la députation permanente du conseil provincial dans les cas des n° 1, 4 et 5 du présent article.

Maintenu.

1° Le changement et le mode de jouissance de tout ou partie des biens communaux à l'exception des bois soumis au régime forestier.

Cette disposition s'applique aux biens des établissements publics existants dans les communes qui ont une administration spéciale ;

2° Maintenu ainsi que le reste de l'article.

Maintenu.

LOI DU 30 MARS 1836.

CHANGEMENTS PROPOSÉS.

que les conditions des adjudications et fournitures.

Néanmoins, pour les communes placées sous les attributions des commissaires d'arrondissement, les actes de location et adjudication seront soumis, avec les cahiers des charges, à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial.

Il en sera de même, dans les autres communes, pour les actes d'adjudication lorsque ces actes auront pour objet une valeur de plus de 10,000 francs.

Maintenu.

Il en sera de même, dans les autres communes, lorsque ces actes auront pour objet une valeur de plus de 20,000 francs ou que les locations seront faites pour plus de neuf ans.

