Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 18 MARS 1896.

Proposition de loi relative à la nomination des bourgmestres (1).

RAPPORT

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

MESSIEURS,

Le mode de désignation des bourgmestres et échevins a fait l'objet, dans notre pays, des dispositions législatives les plus diverses. Dans un rapport remarquable, déposé à la séance de la Chambre du 23 mai 1874 (3), l'honorable M. Pety de Thozée a traité la question dans ses détails. Il suffira de rappeler ici les lois qui, depuis la proclamation de l'indépendance du pays, ont réglé la matière.

A l'origine de notre nationalité, le Gouvernement provisoire, réagissant contre les tendances centralisatrices du régime antérieur, voulut « pourvoir à la recomposition des régences d'après les principes d'une révolution toute populaire dans son but ». Par décret du 8 octobre 1830, il confia aux notables de chaque commune l'élection directe de tous les magistrats communaux.

Mais, dès l'année 1835, le ministère, revenant sur les principes admis par le Gouvernement provisoire, proposait, dans le projet organique des institutions communales, de confier au Roi la nomination des bourgmestres, de Lui attribuer la désignation des échevins dans les communes de 3,000 habitants et au-dessus et de laisser aux gouverneurs de province le soin de cette désignation pour toutes les autres communes du pays (art. 7 et 8).

Après de longs débats, à la Chambre et au Sénat, la question fut résolue par l'article 2 de la Loi communale du 30 mars 1836, en ce sens que le

(1) N° 12.

(2) La section centrale, présidée par M. SNOY, était composée de MM. LÉON DEFUISSEAUX, LIGY, MAENHOUT, DENIS, DEFNET et NERINGX.

(3) *Documents parlementaires*, année 1874-1875, p. 15, n° 185 de 1875-1874.

droit de nomination des bourgmestres et échevins fut confié au Roi, mais avec obligation pour ce dernier de choisir les magistrats communaux parmi les membres du conseil exclusivement.

Cette restriction au choix absolu du Roi fut bientôt, tout au moins en ce qui concerne la désignation des bourgmestres, vivement critiquée.

« L'expérience, dit M. Giron (1), ne tarda pas à démontrer que les bourgmestres étaient souvent dominés, dans l'exercice de leurs fonctions, par la crainte de mécontenter les électeurs, et que l'exécution des lois et règlements sur la police, sur la fermeture des cabarets, sur la chasse, sur la milice, sur la garde-civique, en un mot l'exécution de toutes les dispositions législatives ou réglementaires qui imposent des charges aux administrés, se ressentait de cette préoccupation. »

» Les administrations provinciales, frappées de ces abus, réclamèrent presque unanimement une mesure propre à assurer plus d'indépendance au principal agent du pouvoir exécutif dans la commune. »

Cette mesure, la loi du 30 juin 1842 la décréta. Elle disposa :

« Le Roi nomme le bourgmestre, soit dans le sein du conseil, soit parmi les électeurs de la commune âgés de vingt-cinq ans accomplis. Le bourgmestre, lorsqu'il est nommé hors du conseil, a, dans tous les cas, voix délibérative dans le collège des bourgmestre et échevins. Il est de droit président du conseil, avec voix consultative. »

Si le système de la loi de 1836 avait donné lieu à des inconvénients, la loi de 1842 devint aux mains du Gouvernement une arme politique. Le Ministère, dit M. Giron (2), « s'en servit pour influencer les élections. »

Dès l'année 1848, la loi fut modifiée. Le 1^{er} mars, une disposition nouvelle fut promulguée ; elle a subsisté, depuis lors, sans changements. Elle est ainsi conçue :

« Le Roi nomme le bourgmestre et les échevins dans le sein du conseil. Néanmoins le Roi peut, de l'avis conforme de la Députation permanente, nommer le bourgmestre hors du conseil, parmi les électeurs de la commune âgés de vingt-cinq ans accomplis. »

Si la législation avait ainsi varié en ce qui concerne les bourgmestres, aucune proposition modificative quant à la nomination des échevins n'avait jusques-là été formulée.

Ce fut en 1851 que se produisit la première manifestation contre le droit de nomination, par le Roi, des échevins ; elle visait également le droit de nomination des bourgmestres. Le 3 juillet de cette année, M. Dumortier déposa à la Chambre la proposition de loi suivante : « Vu l'article 2 de la loi communale ; Article unique : les bourgmestres et échevins sont nommés par les conseils communaux et dans leur sein. » Le 9 décembre 1851, la prise en considération de la proposition fut repoussée.

En 1864, M. Dechamps, dans le programme de gouvernement qu'il soumit au Roi, reprit, en l'amendant, la proposition de M. Dumortier.

(1) GIRON, *Le droit administratif de la Belgique*, t. I^{er}, p. 173.

(2) GIRON, *Idem*, p. 174.

Il voulait la nomination du collège échevinal par le conseil communal, la nomination du bourgmestre par le Roi parmi les membres du collège échevinal. Cette dernière proposition, cependant, fut bientôt abandonnée par l'honorable membre, qui y substitua la nomination du bourgmestre par le Roi dans le sein du conseil, la députation provinciale entendue, ou en dehors du conseil, de l'avis conforme de celle-ci.

Le maintien au pouvoir du gouvernement libéral empêcha la réalisation des réformes projetées par M. Dechamps. En 1872, l'honorable M. Jacobs essaya de les réaliser partiellement, en déposant à la Chambre, le 15 novembre, une proposition de loi conférant aux conseils communaux le choix des échevins ; mais cette proposition ne fut pas soumise au vote. Finalement, en 1883, la section centrale chargée d'examiner le projet de loi modifiant la loi provinciale et la loi communale, y inséra, à titre d'amendements, les propositions formulées en 1872 par M. Jacobs(1) ; la loi du 30 décembre 1887 en consacra le principe. L'article 9 § 4 porte : « Les échevins sont élus par le conseil communal, parmi ses membres. »

L'honorable M. Lorand et quelques-uns de ses collègues proposent d'aller plus loin.

Ils sont d'avis que « l'élection des bourgmestres par les conseils communaux est une conséquence nécessaire de l'introduction du suffrage universel et de la représentation proportionnelle. »

Ils estiment que « le bourgmestre, premier magistrat de la commune, ne peut être, en démocratie, que l'élu de ses concitoyens, que son autorité et son prestige sont à ce prix. »

Et ils demandent à la Chambre de décider « que les bourgmestres soient nommés par les conseils communaux, à la majorité absolue des suffrages. »

C'est cette proposition que la section centrale a discutée.

Repoussée par la 1^{re}, la 2^e, la 3^e et la 6^e section, elle a été favorablement accueillie par la 5^e et par la 4^e.

Vingt-sept membres ont déclaré s'y rallier, vingt-sept l'ont rejetée.

Contre la proposition il a été dit qu'en la matière il est dangereux d'innover ; que le Gouvernement doit avoir au sein des administrations communales un agent directement responsable vis-à-vis de lui du maintien de l'ordre, de l'application des lois et des règlements d'intérêt général ; que si, dans la sphère de leurs attributions, il faut laisser aux communes toute liberté d'administration, une autonomie complète, cette liberté et cette autonomie sont sauvegardées par le droit accordé aux conseils d'élire les échevins, lesquels, dans tous les collèges, forment la majorité ; enfin, que le moment n'est pas venu de diminuer en la matière les prérogatives royales.

D'autre part, il a été allégué que précisément cette prérogative est exorbitante ; que le gouvernement, armé du droit de révocation, peut frapper les bourgmestres qui désobéiraient aux lois ; enfin, que le projet est devenu

(1) *Documents parlementaires*, année 1882-1883, n° 225, p. 567.

indispensable par suite de l'application faite aux élections communales des principes de la représentation proportionnelle.

Au sein de la section centrale, l'honorable M. Lorand, reprenant les considérations développées dans l'exposé des motifs, défendit la proposition.

Un membre ajouta que la voter serait se conformer aux traditions du parti catholique, qui, toujours, a défendu l'indépendance et la liberté communales. Rien ne choque davantage, dit-il, que de voir des bourgmestres nommés contrairement aux vœux des populations ou choisis dans la minorité des conseils. En agir ainsi, c'est créer le gâchis; la loi ne doit pas le permettre.

Un autre membre signala que dans nombre de pays voisins, la nomination des bourgmestres et des échevins est laissée aux électeurs eux-mêmes, ajoutant qu'en cette matière, toutefois, il convient, non seulement de s'inspirer des exemples de l'étranger, mais, avant tout, de rechercher si l'état social du pays pour lequel on légifère et le développement des idées démocratiques ne nécessitent pas des réformes donnant satisfaction aux tendances qui s'y manifestent. Or, dans nos contrées où la question sociale est posée, où l'antagonisme des intérêts surgit, vivace, l'on ne peut pas prétendre que le régime existant doive instaurer la paix. Il faut reconnaître plutôt qu'il est de nature à amener de sérieux conflits. Quand le Gouvernement choisit les chefs des administrations locales dans la minorité des conseils, il use d'un pouvoir dangereux et redoutable pour la paix publique; il crée entre le pouvoir central et le peuple une hostilité permanente; il perpétue la discorde. La loi qui rend possible de tels abus ne peut être maintenue.

La majorité de la section centrale n'a pas cru ces considérations fondées.

Il est à remarquer, tout d'abord, que si le parti catholique a toujours voulu garantir aux communes leur plus entière liberté, une complète autonomie, il a cru atteindre ce but en attribuant aux conseils communaux le libre choix des échevins.

L'observation en a été faite dans les sections, les échevins sont en majorité dans tous les collèges échevinaux. Toutes les décisions intéressant la commune sont donc prises par des collèges où les élus du peuple sont les plus nombreux. Qu'importe, dès lors, que le bourgmestre soit choisi au sein du conseil ou en dehors de celui-ci, dans la majorité ou dans la minorité de l'assemblée? A lui seul, il ne peut rien. Ses collègues, désignés par les conseillers communaux eux-mêmes, sont maîtres des décisions à prendre, ils forment la majorité. Comment donc prétendre que l'autonomie de la commune ne soit pas entière, que la liberté communale soit encore vinculée?

Mais si le parti catholique a toujours réclamé, pour les conseils, le droit d'élection des échevins, ses représentants les plus autorisés ne sont jamais allés jusqu'à vouloir rendre les magistrats communaux complètement indépendants du pouvoir central.

L'honorable M. Woeste, bien que partisan convaincu de la plus entière liberté des communes, écrivait, en 1870, dans une étude sur la nomination des bourgmestres et échevins (1) :

(1) WORSTE, *Vingt ans de polémique*, t. II, p. 29.

« Toutefois, je le répète, je ne présente pas de système absolu. Je demande seulement que le conseil communal nomme le collège échevinal et que le Roi choisisse le bourgmestre parmi ses membres, ou bien que le conseil nomme les échevins, c'est-à-dire la majorité du collège échevinal, la loi existante restant en vigueur quant à la désignation du bourgmestre ».

A la Chambre, lors de la discussion du projet devenu la loi du 30 décembre 1887, l'honorable M. Thonissen disait (1) :

« Si l'on venait me proposer de faire nommer le bourgmestre par le conseil communal, je m'y opposerais de toutes mes forces. A part toute autre considération, le fait seul que le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et des règlements de police suffit pour nécessiter l'intervention du pouvoir central dans la nomination de ce fonctionnaire. A l'époque troublée où nous vivons, cette précaution est indispensable. Cette restriction à l'autonomie communale est nécessaire. Elle le sera surtout si la Chambre vote l'article du projet qui attribue, en principe, au bourgmestre seul l'exécution des lois et des règlements de l'administration générale ».

L'honorable M. Jacobs exprimait une opinion analogue. Répondant à M. Bara, qui avait soutenu la thèse que « les conseils communaux, n'étant pas chargés d'intérêts généraux, n'ont ni mission ni compétence pour nommer les agents de l'autorité centrale (2) », il disait (3) :

« L'honorable M. Bara soutient que sa thèse est la seule vraie au point de vue des principes ; tant qu'on laissera une certaine part de l'administration générale aux collèges échevinaux, il faudra donner au pouvoir central une part dans leur nomination. »

« Qui dit le contraire? »

« Le contestons-nous? »

« Nous discutons sur la part d'intervention qu'il convient de laisser à l'autorité centrale dans le choix du pouvoir exécutif communal : personne ne prétend qu'il faille lui donner tout ou ne lui donner rien. »

« Chacun reconnaît que les échevins et même les bourgmestres ne peuvent être choisis par le Roi en dehors du conseil communal. Le pouvoir royal est limité, il ne faut pas lui donner tout ; il ne va pas être réduit à rien. »

« Personne ne conteste qu'il faille laisser au Roi le choix du bourgmestre : ce qui nous divise est exclusivement une question de mesure. Suffit-il, pour les autres membres du collège échevinal, de restreindre le choix du Roi dans le conseil, ou faut-il transférer ce choix au conseil? »

« Les partisans du projet, dit-on, veulent la commune souveraine, comme en 1793 et en 1871. »

« Non, nous ne voulons pas la commune souveraine, nous voulons la commune autonome, c'est-à-dire maîtresse de régler ses intérêts communaux

(1) *Annales parlementaires*, 1887-1888, p. 25, col. 1.

(2) *Annales parlementaires*, *ibid.*, p. 81, col. 2.

(3) *Idem*, p. 85.

et de s'administrer elle-même; nous faisons la part au pouvoir central dans une proportion raisonnable et pratique, en lui laissant la nomination des bourgmestres. »

Le programme du parti catholique en cette matière se dégage de ces citations, net et précis.

Ce qu'il prévoit, c'est le droit pour la commune de gérer ses intérêts en toute indépendance.

Ce qu'il admet, c'est que le pouvoir central ne soit pas dépouillé d'une action directe sur le chef de la commune.

Comment contester que cette thèse ne soit fondée en droit et en raison?

La loi du 30 décembre 1887 a confié au bourgmestre le soin de veiller à l'exécution des lois et arrêtés de l'administration générale, il est spécialement chargé de l'exécution des lois et règlements de police.

Quelle confiance le pouvoir central pourrait-il avoir dans un agent complètement indépendant de lui, ne devant recevoir de lui-même aucune investiture de ses fonctions? Quelle serait son autorité sur ce fonctionnaire? Évidemment elle serait nulle.

Les honorables auteurs de la proposition de loi affirment que le bourgmestre ne peut être, en démocratie, que l'élu de ses concitoyens. Mais cette affirmation, ils ne savent la justifier.

Pourquoi, en effet, le chef de la police communale devrait-il être l'élu de ses concitoyens?

Déjà le système de la loi de 1836, en vertu duquel le Roi était obligé de choisir le bourgmestre dans le conseil, a été reconnu vicieux. Afin de ne pas mécontenter ses administrés, le chef de la police laissait sans application les lois pénales, celles qui imposaient à ses concitoyens des charges. Il fallut légiférer pour armer plus sûrement le pouvoir central contre l'inaction des bourgmestres. Combien plus grave deviendrait la situation si le chef de la police locale devait tenir son mandat, directement, de ceux-là mêmes qu'il serait appelé à administrer? Le régime préconisé amènerait entre le Gouvernement et le peuple des conflits sans issue.

Car si le Roi devait conserver le droit de suspendre et de révoquer les bourgmestres, qui ne voit combien ce droit, dans le régime nouveau, serait illusoire!

Supposons que la révocation soit motivée par des faits se rattachant à la politique: mais, vraisemblablement, le conseil n'aurait rien de plus pressé que de réélire le bourgmestre de son choix!

Et si le projet de loi devait être complété de manière à interdire au conseil pareille réélection, quelle sanction donner à cette défense, et le conseil n'imposerait-il pas à son nouveau chef de marcher sur les traces de son prédécesseur, de se conformer à ses exemples?

Le conflit entre le conseil communal et le pouvoir central serait irréductible; impunément le conseil pourrait s'insurger contre l'autorité supérieure.

Au surplus, sous la législation en vigueur, le bourgmestre, dans l'immense généralité des cas, est l'élu de ses concitoyens. C'est parmi les conseillers désignés par le suffrage universel que le Roi doit, en principe, choisir

le premier magistrat de la commune. Le bourgmestre est donc, en réalité, investi de la confiance du peuple autant que de celle du Roi, et l'on doit reconnaître, dès lors, que la loi respecte la volonté des électeurs tout en sauvegardant le principe de la hiérarchie entre les pouvoirs.

L'on prétend que l'exemple de la France et de l'Italie, celui de l'Angleterre, de la Suisse et des États-Unis justifient la proposition soumise aux délibérations du Parlement. Mais on omet de rappeler que, dans la plupart de ces pays, le bourgmestre n'exerce pas le droit de police.

« En Prusse, en France, en Angleterre, dans les principaux États de l'Europe, la police municipale, le soin de veiller au maintien de l'ordre et à l'exécution des lois de sûreté dans les communes, est réservée à des agents de l'État (1). »

En Belgique, au contraire, le bourgmestre est à la fois le premier magistrat de la commune et le chef de la police. L'on conçoit, dès lors, que ce dualisme nécessite des mesures qui, ailleurs, n'ont point leur raison d'être.

Sans doute, si l'on était d'accord pour dépouiller le pouvoir municipal du droit de veiller à l'exécution des lois et des règlements d'intérêt général, la question changerait d'aspect. Mais le sentiment public n'accepterait pas pareille réforme. Les communes n'admettraient pas, sans protestation, qu'on enlevât à leur premier magistrat, pour le réduire au rôle d'administrateur, l'importante mission de veiller au maintien de l'ordre public et à l'exécution des lois. Or, s'il faut conserver aux bourgmestres l'intégralité de leurs fonctions, comment méconnaître que le législateur ait raison de réserver à un pouvoir supérieur le droit de surveillance et de contrôle sur les actes de ces fonctionnaires? Chargés d'appliquer les règlements d'intérêt général, ils doivent être responsables de leurs actes vis-à-vis du Roi, à qui la Constitution même confie le soin de faire observer les lois et d'assurer leur exécution. A ces fins, le Gouvernement doit posséder le droit de les nommer comme il doit pouvoir les révoquer, droits corollaires l'un de l'autre.

L'application aux élections communales du principe de la représentation proportionnelle des partis est-elle de nature à légitimer le changement de législation qu'on demande?

Si le principe avait été appliqué d'une manière générale, sans restriction, aux élections de toutes les communes du pays, incontestablement la situation mériterait un mûr examen. Partout le Gouvernement aurait l'occasion de nommer, dans des minorités souvent infimes, le bourgmestre de ses préférences et l'exemple du passé prouve que souvent des ministères ont succombé à la tentation.

Mais dans les limites où l'application de la représentation proportionnelle a été admise, aucun inconvénient sérieux ne peut résulter du maintien de la législation antérieure.

Ce n'est, en effet, que dans le seul cas où l'un des partis politiques en présence, l'une des fractions du corps électoral n'obtiennent pas la majorité absolue des suffrages que la représentation proportionnelle est appliquée.

(1) PYPFERDEN, *Les réformes communales*, pp. 257-268.

Peut-on prétendre, quand, dans ce cas, le Gouvernement choisit le bourgmestre dans l'un des groupes représentés au conseil, qu'il agisse contre le gré des populations?

Les élections ont démontré qu'aucun parti n'avait la majorité dans le corps électoral. S'il en avait existé une, les partis en minorité n'auraient obtenu aucun conseiller; le choix du Gouvernement aurait été vinculé. Le bourgmestre aurait dû être pris parmi les élus de la majorité; il n'y en aurait pas eu d'autres au sein du conseil. Comment donc imputer à grief au Gouvernement de choisir dans l'une des minorités plutôt que dans une autre l'agent du pouvoir exécutif lorsqu'aucun des partis en présence n'a trouvé dans le corps électoral l'appui de la majorité des citoyens?

Évidemment le Gouvernement doit user de son droit au mieux de l'intérêt général, il doit avoir en vue de sauvegarder le bien-être des communes, de déférer aux vœux légitimes des administrés. C'est ce que le Gouvernement actuel a tenu à réaliser.

Il est à remarquer, enfin, que le projet de loi vient trop tôt ou trop tard.

Son adoption, on l'a reconnu, nécessiterait la rénnion de tous les conseils communaux du pays aux fins de pourvoir à l'élection des nouveaux bourgmestres. Or, se conçoit-il que la législature, frappant de stérilité l'œuvre considérable accomplie, annule le mandat dont viennent d'être investis les chefs des 2,600 communes du pays?

Pour être utilement discutée, la proposition aurait dû pouvoir être examinée par la Chambre avant les élections; en ce moment, elle est ardivet. Jusqu'au jour où les élections nouvelles mettront en jeu le mandat de conseiller des bourgmestres désignés, elle devra être repoussée comme étant sans objet.

Déterminée par ces considérations, la section centrale a repoussé, par quatre voix contre deux, la proposition de loi.

Elle a de même rejeté, par trois voix contre deux et une abstention, une proposition subsidiaire dont le but était de limiter le choix du Gouvernement aux membres du collège échevinal élus par les conseillers.

La majorité de la section a pensé que les conseils communaux seraient trop disposés, quand aucun des groupes n'y posséderait la majorité absolue, de constituer des collèges dont les membres seraient tous pris dans la fraction la plus forte. La proposition, au lieu d'amener la pacification, accentuerait les divisions, en soumettant à la volonté d'une minorité, les partis opposés qui, bien que plus nombreux, n'auraient pu s'entendre pour imposer leur choix.

Cette proposition subsidiaire devrait être au surplus repoussée par les considérations générales énoncées plus haut.

C'est dans ces conditions, Messieurs, que la section centrale a l'honneur de proposer à la Chambre le rejet de la proposition de loi soumise à ses délibérations.

Le Rapporteur,

A. LIGY.

Le Président,

B^{on} GEORGES SNOY.