

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 7 FÉVRIER 1922.

Rapport de la Commission de l'Intérieur et de l'Hygiène, chargée d'examiner le Projet de Loi relatif à l'association de communes dans un but d'utilité publique.

(Voir les n^{os} 64, 384 (session de 1919-1920) ; 19, 28, 148, 170, 204, 214, 534 et les Ann. parl. de la Chambre des Représentants, séances des 2, 3 et 5 août 1921 ; le n^o 255 du Sénat (session de 1920-1921).)

Présents : MM. LIGY, président ; ASOU, DE BAST, DELANNOY, le baron DE MÉVIUS, DE VISCH, DUCASTEL, HUISMAN-VAN DEN NEST, LEKEU, MAHIEU, RYCKMANS, SEELIGER, SERRUYS, VAN CAUWENBERGH, VANDE MOORTELE et VINCK, rapporteur.

MESSIEURS,

Le Projet de Loi qui nous est soumis fut voté par 113 oui et 2 abstentions. C'est assez dire que ce projet répond au vœu unanime de tous les partis.

Il n'est cependant pas sans intérêt de situer cette loi dans l'évolution de nos institutions de droit public.

Le Droit public belge ignorait-il et interdisait-il les associations de communes ?

Un examen superficiel de la question et certaines considérations émises au cours de la discussion à la Chambre pourraient faire croire qu'à cette question la réponse doit être affirmative. Or rien ne serait plus faux.

Il est vraiment nécessaire qu'en cette matière du droit et de l'autonomie des communes nos législateurs et nos administrations se préoccupent des principes sur lesquels repose tout l'édifice de notre droit public.

Nous entendons les communes belges se plaindre des atteintes répétées portées à leur autonomie.

Il nous paraît utile de rappeler à l'occasion de la loi qui nous est soumise ce que des législateurs mieux avertis pensaient au sujet du droit que cette loi tend à organiser.

A l'occasion de la loi du 13 juillet 1899 concernant les associations de communes et de provinces pour l'exploitation des chemins de fer vicinaux, des discussions très intéressantes se produisirent.

Voici d'abord ce que M. Jul. Liebaert, alors Ministre des Finances, dit dans les développements qui précèdent le projet dont il est un des auteurs :

« Nous sommes donc autorisés à conclure que le droit des communes et des provinces de s'associer en vue de l'exploitation des lignes vicinales traversant leur territoire est certain et, qu'en théorie, rien n'est plus inutile qu'une loi pour le proclamer. Mais plus elle est inutile en théorie, plus elle est nécessaire en pratique, car le doute de l'administration paralyse le droit des communes et le leur dénie en fait : dans l'occurrence, la théorie ne sauve rien.

» L'exposé que nous avons cru devoir faire de la question a pour but de réserver très expressément le principe et de dégager notre proposition des erreurs d'appréciation qu'elle pourrait provoquer.

» Circonscrite dans les termes où nous avons l'honneur de la présenter, elle est susceptible d'un rapide examen que justifie son extrême urgence. »

Telles sont les considérations par lesquelles M. Liebaert termine ses développements. Il les fait précéder d'un exposé doctrinal où il démontre qu'en créant de semblables sociétés, les communes ne font que rester dans les limites de leurs droits.

Les lois de droit public autorisent les pouvoirs auxquels elles s'adressent à faire, non pas tout ce qui n'est pas défendu, mais tout ce qu'elles permettent, dit notre auteur.

Or, le législateur ayant à déterminer la sphère d'action du pouvoir communal, dispose que la capacité du conseil communal sera indéfinie dans son domaine et il lui confie le soin « des intérêts exclusivement communaux » sans en excepter un seul (art. 31 de la Constitution).

L'attribution de pouvoirs faite aux conseils est donc générale, constitutionnelle et irrévocable : tout ce qui rentre dans le cercle de leur mission leur est permis.

La loi communale nous dit : « Le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal ».

« Sa compétence, dit Bernimolin, est, sinon illimitée, du moins indéfinie. Les attributions, du moins celles qu'énumère la loi communale, ne sont qu'énonciatives et non limitatives ; dans la sphère des intérêts communaux, il est compétent toutes les fois que la loi ne dit pas le contraire. »

C'est ce qui nous autorise à répéter, ajoute M. Liebaert, ce que nous disions en séance du 14 juillet 1897, et ce qui a été mal compris alors : « La commune, au lieu de n'avoir qu'une compétence limitée, a, dans le cercle de sa mission, une compétence générale, et, au lieu de ne pouvoir poser que les actes auxquels elle est expressément autorisée, elle a — dans le cercle de sa mission bien entendu — le droit de poser tous les actes qui ne lui sont pas interdits ».

Mais la commune n'est pas seulement un pouvoir, une unité politique et administrative, investie d'attributions de droit public, elle est encore une société naturelle, ayant des droits et des obligations de droit civil.

« La commune », disent MM. De Brouckère et Tielemans (Répertoire, v^o Commune, p. 168), « est une société politique et naturelle à la fois... La commune étant une société qui a des biens, et par conséquent des intérêts civils, elle doit, sous ce point de vue, être rangée sur la même

ligne que les particuliers ; et, en effet, les jurisconsultes l'ont considérée de tout temps comme une personne civile, sans même qu'aucune loi lui ait expressément attribué ce caractère. Ainsi elles peuvent, comme les particuliers, faire des acquisitions et des ventes, posséder des biens-fonds en pleine propriété, exercer sur d'autres des servitudes actives et droits d'usage, recevoir des dons et des legs, faire des prêts et des emprunts, contracter des dettes ou des créances, etc... »

Et la Cour de cassation, de son côté, proclame, dans son arrêt du 30 décembre 1844 (*Pasicrisie*, 1842, I, 25) : que les communes, indépendamment de leurs qualités de corps administratifs, constituent de véritables personnes civiles, soumises aux lois générales et jouissant de tous les droits qui ne leur sont pas spécialement interdits ou qui ne sont pas incompatibles avec les lois particulières de leur organisation.

Les prérogatives de la commune ne sont donc pas cataloguées. C'est « l'intérêt communal » qui décide de la compétence de la commune.

M. Schollaert, alors ministre de l'Intérieur et de l'Instruction publique, disait à son tour :

« Il n'est pas exact de dire que les communes ne pourraient pas exploiter des chemins de fer vicinaux parce que la loi du 24 juin 1885, qui régit cette matière, ne leur en donne pas le droit.

» Ce n'est pas dans une loi spéciale qu'il faut rechercher la base de la capacité des communes ; c'est dans notre pacte fondamental, dont l'article 31 attribue au conseil communal le règlement des intérêts communaux.

» La loi n'a donc pas à lui donner ce droit, et c'est peut-être l'inconvénient que présente le projet de la Commission spéciale. Ce projet porte, en effet, dans son article 1^{er}, ces mots : « Les communes sont autorisées... ». Cette loi a l'apparence de donner aux communes une compétence qu'elles n'auraient pas. Je crois, qu'à ce point de vue, la formule manque de précision, puisque l'objet étant d'intérêt communal et rentrant dans la sphère d'attributions du pouvoir communal, la loi n'est pas appelée à donner aux communes le droit d'exploiter des chemins de fer vicinaux. Le législateur peut uniquement régler l'exercice de ce droit et déterminer dans quelles conditions les communes pourront se fédérer en vue d'une exploitation de l'espèce.

» Il s'agit donc, comme l'a très bien fait ressortir l'honorable M. De Lantsheere, de régler le mode de fonctionnement d'un nouvel organisme, et non pas de créer, pour les communes, un droit nouveau ».

Au cours de la discussion à la Chambre, les mêmes idées sont défendues par MM. Colaert, Vander Linden, Visart de Bocarmé, Renkin et avec une compétence toute spéciale par M. De Lantsheere, père, dont nous croyons devoir reproduire ici les paroles très précises :

« La question, à mon avis, n'a pas été toujours bien posée dans ce débat : on ne tient pas assez compte de ce qu'est le pouvoir communal en Belgique.

» Les autres pays connaissent la division tripartite, pour employer le langage classique des pouvoirs : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, nous la connaissons comme eux ; mais, c'est là

L'originalité de la Constitution belge, le lien solide qui la rattache aux traditions des grandes communes d'autrefois, le Congrès national a élevé la commune à la hauteur d'un quatrième pouvoir constitutionnel. C'est ce que M. Raikem a eu soin de mettre en relief dans son rapport au Congrès.

» Le projet de Constitution consacrait le principe d'une manière absolue, sans limitation. La deuxième section demanda que l'on y ajoutât ces mots : « sauf les restrictions à établir par la loi » ; deux membres dans une autre section proposèrent de laisser à la loi le pouvoir de régler les attributions des conseils provinciaux et communaux. Aucun de ces amendements ne trouva grâce devant la section centrale. A la proclamation du principe elle n'ajouta qu'une seule réserve, formulée dans l'article 108 de la Constitution en ces termes : « sans préjudice de l'approbation de leurs actes dans les cas et suivant le mode que la loi détermine ».

» Qu'en résulte-t-il ? Il en résulte que le pouvoir communal, pouvoir constitutionnel, émane de la Nation au même titre que le pouvoir législatif, que dans la sphère des intérêts exclusivement communaux, bien entendu, que la Constitution lui réserve, il est souverain à l'égal du pouvoir législatif dans d'autres sphères : que le pouvoir législatif ne peut, dans les mêmes limites, rien lui accorder non plus qu'il ne peut rien lui enlever. La commune peut avoir besoin de l'approbation de ses actes, dans certains cas, sans doute, mais autre chose est l'approbation qui suppose la capacité, autre chose l'autorisation qui la confère. Dans aucun cas donc, ni auprès de personne, la commune ne peut être astreinte à solliciter le pouvoir de régler un intérêt exclusivement communal. En le réglant, c'est la mission constitutionnelle elle-même qu'elle remplit.

« La commune donc n'est pas dans la situation de toute autre personne morale, d'une commission des hospices, par exemple, ou d'un bureau de bienfaisance, ou d'une fabrique d'église. Elle n'a pas seulement les capacités que la loi lui a expressément reconnues, elle possède de droit, de par la Constitution, en vertu de son essence même, toutes les capacités juridiques qui lui sont nécessaires pour l'accomplissement de sa mission constitutionnelle. C'est parce que l'amendement de l'honorable M. de Smet de Naeyer méconnaît ces principes, que je le combats et que je vous conjure de ne pas l'adopter. Dès l'instant, en effet, où l'on reconnaît que l'établissement de chemins de fer vicinaux intercommunaux et leur exploitation sont d'intérêt exclusivement communal, la commune a capacité pour les exploiter et de faire tous les actes de la vie civile qui sont nécessaires pour l'exercice de ce droit. Dans cette situation, et la capacité des communes étant démontrée, que restait-il à faire ? Tout simplement ce que votre Commission a fait : il y avait à organiser l'approbation prévue par l'article 108 de la Constitution, à déterminer la manière dont cet organisme nouveau combinerait son action avec celle des autres organismes administratifs, de régler comment cette action se concilierait avec les dispositions de nos lois civiles relatives aux sociétés.

» Voilà donc la seule chose qu'il y eut à faire et, dans cet ordre d'idées, l'article 1^{er} du projet est simplement déclaratif du droit de la commune ; il ne le crée point. »

Ce qui a été dit, à propos de la loi des vicinaux, nous pouvons le dire aujourd'hui à propos de la loi générale que nous allons voter : « Elle est organisatrice et non déclarative ou créatrice d'un droit. »

Il semble que ces idées ont été un peu perdues de vue quand le projet a été présenté et discuté à la Chambre et peut-être faut-il attribuer à cette idée que l'on innovait un droit nouveau, les précautions un peu excessives dont on a cru devoir entourer le fonctionnement des associations qui vont ainsi pouvoir se former.

Pour le surplus, les modifications faites par la Constituante à l'article 108 de la Constitution ne laissent plus subsister aucun doute et la constitutionnalité des associations de communes est désormais reconnue par notre pacte fondamental.

Tel quel, le projet mérite de recevoir toute notre approbation comme il a reçu celle de la Chambre unanime.

La Belgique doit pouvoir perfectionner l'outillage de ses grands services publics précisément pour permettre à l'initiative privée, si féconde dans notre pays, de se développer.

Tous les pays voisins ont déjà, d'après l'une ou l'autre modalité, réalisé les mêmes réformes, certains d'entre eux depuis un quart de siècle.

La loi que nous allons voter permettra aux pouvoirs publics de perfectionner rapidement et considérablement notre outillage économique et intellectuel.

Le Rapporteur,
E. VINCK.

Le Président,
A. LIGY.