

tableau de classification des communes. Promulguons, etc.

(Contresignée par le ministre de l'intérieur et de l'instruction publique, M. F. SCHOLLAERT.)

243. — 1^{er} JUILLET 1899. — Loi portant suppression de la commune de Mariakerke et modification des limites séparatives de la ville d'Ostende et de la commune de Steene (province de Flandre occidentale) (1). (Monit. du 8 juillet 1899.)

Léopold II, etc. Les Chambres ont adopté et nous sanctionnons ce qui suit :

Art. 1^{er}. Le territoire de la commune de Mariakerke (province de Flandre occidentale), sera annexé, dans toute son étendue, à celui de la ville d'Ostende et de la commune de Steene, conformément au plan annexé à la présente loi.

Art. 2. La délimitation de la ville d'Ostende et de la commune de Steene est modifiée conformément au tracé des lisérés :

1^o Rouge, sous les lettres A, B, formant l'ancienne limite entre Mariakerke et Middelkerke;

2^o Rouge, sous les lettres B, C, formant l'ancienne limite entre Mariakerke et Leffinghe;

3^o Jaune, sous les lettres C, D, E (2^e feuille du plan), F, G, H, I, K, T (1^{re} feuille du plan);

4^o Bleu, sous les lettres T, U, V, W, O;

5^o Jaune, sous les lettres O, P, Q, R, S.

Art. 3. Le nombre des membres du conseil communal est porté de dix-sept à dix-neuf pour Ostende, indépendamment des quatre conseillers communaux supplémen-

taires élus en vertu de l'article 4 de la loi du 11 avril 1895, relative à la formation des listes des électeurs communaux; il est maintenu à neuf pour Steene.

Art. 4. La ville d'Ostende payera à la commune de Steene, à titre d'indemnité pour la partie du territoire incorporée, une somme qui, à défaut d'entente entre les deux conseils communaux intéressés, sera fixée d'après les règles inscrites à l'article 151, alinéa 4, de la loi communale.

Art. 5. Le territoire qui constituait la commune de Mariakerke est distrait du canton judiciaire de Ghisteltes et annexé au canton judiciaire d'Ostende.

Dispositions transitoires.

Art. 6. Les causes régulièrement introduites avant que la présente loi soit obligatoire seront continuées devant le juge de paix qui s'en trouvera saisi.

Art. 7. Les notaires et huissiers dont le ressort ou la compétence s'étendait au delà des limites cantonales fixées par la présente loi pourront continuer, à titre personnel, à instrumenter dans leur ancienne circonscription.

Promulguons, etc.

(Contresignée par le ministre de l'intérieur et de l'instruction publique, M. F. SCHOLLAERT.)

244. — 1^{er} JUILLET 1899. — Loi concernant les associations de communes et de provinces pour l'exploitation de chemins de fer vicinaux (2). (Monit. du 7 juillet 1899.)

Léopold II, etc. Les Chambres ont adopté et nous sanctionnons ce qui suit :

Art. 1^{er}. Sont soumises à l'avis de la

(1) CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Session de 1898-1899.

Documents parlementaires. — Projet de loi et exposé des motifs. Séance du 8 février 1899, p. 175-176. — Rapport. Séance du 21 mars 1899, p. 220-221.

Annales parlementaires. — Vote. Séance du 4 mai 1899, p. 1150-1151.

SÉNAT.

Annales parlementaires. — Rapport. Séance du 13 juin 1899, p. 306. — Vote. Séance du 16 juin 1899, p. 353.

(2) Session de 1897-1898.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Documents parlementaires. — Développement et texte de la proposition de loi, n^o 119. Séance du 31 mars 1898, p. 250.

Session de 1898-1899.

Rapport, n^o 98. Séance du 15 février 1899, p. 181.

Annales parlementaires. — Discussion. Séances des

députation permanente du conseil provincial et à l'approbation du roi, les demandes des communes aux fins de s'associer entre elles et avec les provinces, en vue d'obtenir de la Société nationale des Chemins de fer vicinaux la cession de l'exploitation des lignes traversant leur territoire ou dont le capital de fondation a été formé avec leur concours.

A ces demandes seront joints les projets de statuts de la société à fonder éventuellement.

Celle-ci pourra comprendre des particuliers.

Il n'est préjudicié en rien aux dispositions de la loi du 24 juin 1885.

Art. 2. La société sera constituée dans la forme des sociétés anonymes ou des sociétés coopératives; dans ce dernier cas, les associés ne pourront s'engager que divisément et jusqu'à concurrence d'une certaine valeur.

Art. 3. Les statuts seront conformes aux prescriptions des lois sur les sociétés, pour autant qu'il ne sera pas nécessaire d'y déroger à raison de la nature spéciale de la société.

Les dérogations devront être expressément mentionnées dans les statuts.

Art. 4. La société jouira, sans perdre son caractère civil, des avantages accordés par la loi aux sociétés commerciales.

Art. 5. Le gouvernement pourra exercer directement vis-à-vis de communes les droits qu'il s'est réservés vis-à-vis de la Société nationale des Chemins de fer vicinaux par l'article 7 de la prédite loi.

Disposition transitoire.

Art. 6. Les sociétés de communes actuellement existantes pour l'exploitation de chemins de fer vicinaux peuvent obtenir l'approbation du roi.

Les effets de cette approbation remonteront à la date de la constitution de la société.

Promulguons, etc.

(Contresignée par le ministre de l'intérieur et de l'instruction publique, M. F. SCHOLLAERT.)

I. — PROPOSITION DE LOI. — DÉVELOPPEMENTS.

Messieurs,

La proposition de loi que nous avons l'honneur de soumettre aux délibérations de la Chambre a pour but de donner une conclusion pratique aux débats qui ont eu lieu dans cette assemblée, le 14 juillet 1897 et le 29 mars 1898 (1), relativement au droit des communes de s'associer en vue de l'exploitation des chemins de fer vicinaux établis sur leur territoire.

* * *

« A l'inverse des lois de droit civil, qui permettent à tous les citoyens de faire tout ce qui n'est pas défendu, les lois de droit public n'autorisent les pouvoirs auxquels elles s'adressent qu'à faire ce qu'elles permettent (2). »

Si ce principe de droit théorique a été le point de départ du législateur constituant, ses résolutions, en ce qui concerne la commune, en sont d'autant plus significatives. Ayant à déterminer la sphère d'action du pouvoir communal, il 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. (Voy. art. 31 de la Constitution.)

En droit public, les pouvoirs étant d'attribution, telle est donc l'attribution faite aux conseils communaux : elle pouvait n'être que partielle, elle est générale; elle pouvait n'être que précaire, elle est constitutionnelle et irrévocable; elle pouvait dépendre de l'énonciation détaillée, dans la loi, de chacun des objets de leur compétence, elle n'en dépend pas : tout ce qui ne rentre pas dans le cercle de leur mission leur est interdit, tout ce qui y rentre leur est permis.

Le législateur constituant veut que ce soit la loi elle-même et non plus comme sous le régime précédent le pouvoir exécutif, qui assure l'exercice du pouvoir communal, et l'article 108 de la Constitution qui en dispose ainsi, accentuant encore le principe formulé par l'article 31, exige que la loi consacre « l'attribution aux conseils communaux de tout ce qui est d'intérêt communal ».

La loi communale enfin, mettant en œuvre les principes constitutionnels des articles 31 et 108, vient dire à son tour, au titre II, chapitre I^{er} : *Des attributions du conseil communal*, art. 75 à 88 : « Le conseil régle tout ce qui est d'intérêt communal. »

« Le conseil régle tout ce qui est d'intérêt communal, » dit Bernimolin..., « et sa compétence est, sinon illimitée, du moins indéfinie. »

« Ses attributions, du moins celles qu'énumère la loi communale, ne sont qu'énonciatives et non limi-

17, 18 et 19 mai 1899, p. 1267 à 1273, 1290 à 1304, 1309 à 1322. — Adoption. Séance du 26 mai 1899, p. 1404 à 1406.

SÉNAT.

Documents parlementaires. — Rapport, n° 77, p. 43.

Annales parlementaires. — Discussion et adoption. Séance du 20 juin 1899, p. 359 à 364.

(1) Voy. *Ann. parl.*, Chambre, session 1896-1897, p. 1945 et suiv., et session 1897-1898, p. 962 et suiv.

(2) Citation extraite de la consultation des avocats de la Société nationale, rapportée par M. Fris, séance de la Chambre du 29 mars 1898, p. 968.

tatives; dans la sphère des intérêts communaux, il est compétent toutes les fois que la loi ne dit pas le contraire (1). »

C'est ce qui nous autorise à répéter 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 (2). »

* *

Mais il est un autre aspect de la question dont nous aurons à faire état et qu'il importe de mettre en lumière.

La commune n'est pas seulement un pouvoir, une unité politique ou 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 Brouckere et Tielemans (*Répert.*, v° *Commune*, p. 468), « est une société politique et naturelle à la fois... La commune étant une société naturelle 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 novembre 1840, « que les communes, indépendamment de leur qualité 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 (3). »

* *

A quelque point de vue donc qu'on se place, on aboutit à cette même conclusion : que, pour dénier à la commune le droit de poser un acte, il ne suffit pas de constater que ni les articles 76 à 88 de la loi communale, ni aucune loi spéciale ne l'y autorisent.

Les prérogatives de la commune ne sont pas ainsi cataloguées. C'est « l'intérêt communal » qui décide de la compétence de la commune : autant donc elle a le droit d'agir dans le cercle de sa mission, autant il lui est interdit d'en sortir, même en l'absence d'une loi d'interdiction, car elle n'a de compétence qu'en vue de sa fin; c'est la loi même de son existence.

La question se réduit donc, pour chaque cas, à

une question de fait : s'agit-il ou ne s'agit-il pas d'un intérêt communal? Et, c'est bien à fort que, dans la question soulevée à propos de l'exploitation des chemins de fer vicinaux, on a voulu voir la prétention collectiviste d'investir la commune du droit général de faire n'importe quel commerce, d'exercer n'importe quelle industrie! Les questions de fait varient à l'infini, on ne saurait les résoudre par voie de disposition générale, elles doivent être résolues une à une. Ainsi le veut d'ailleurs l'exercice du contrôle dévolu à l'autorité supérieure, car celle-ci n'est pas, à l'instar d'une cour de justice, uniquement chargée d'empêcher la violation de la loi, elle doit tout autant s'appliquer, par l'examen des questions d'opportunité, à la sauvegarde de l'intérêt communal et de l'intérêt général.

* *

Mais l'exploitation des chemins de fer vicinaux est-elle d'intérêt communal?

Incontestablement, et au moment même de leur apparition en Belgique, la déclaration en a été faite avec une autorité, une netteté et une insistance qui nous dispensent de tout commentaire.

Dans la séance de la Chambre du 10 mai 1884, où était discutée la loi sur les chemins de fer vicinaux, l'honorable M. Beernaert revenait jusqu'à trois reprises sur cet important sujet et prononçait notamment ces paroles significatives :

« C'est avec raison que la Constitution a confié la gestion des intérêts communaux à la commune. Sous nulle autre forme ils ne seraient mieux appréciés, mieux gérés, mieux contrôlés. Et ne s'agit-il pas ici d'un intérêt communal de premier ordre, de l'un des plus importants? N'est-il pas appelé à prendre chaque jour une importance plus grande? »

« Des lors, pourquoi ne pas respecter à ce sujet ce qui est le fondement de nos institutions communales? Pourquoi ne pas confier le service nouveau à ceux qu'il intéresse par-dessus tout? Pourquoi les communes ne feraient-elles pas par elles-mêmes, une dépense qu'elles auraient tout intérêt à réduire? Pourquoi ne dirigeraient-elles pas l'exploitation d'après les vœux et sous le contrôle permanent des habitants? »

Un chemin de fer vicinal non exploité est sans valeur; cependant les communes peuvent intervenir comme actionnaires dans son établissement, mais l'exploitation en vue de laquelle il est établi, qui doit lui donner la vie, qui doit lui donner sa valeur dans la mesure de ce qu'elle vaudra elle-même, l'exploitation ne serait pas d'intérêt communal!

Au surplus, la loi sur les chemins de fer vicinaux reconnaît elle-même que l'exploitation par les communes est d'intérêt communal, si bien qu'elle l'autorise, par une disposition expresse, dans un cas déterminé.

En effet, aux termes de l'article 11 de la loi primitive du 28 mai 1884 et de l'article 37 des statuts, approuvés par arrêté royal du 6 juillet 1885, lorsqu'une ligne ne parvient pas à se suffire, la Société nationale a le droit de s'en retirer et de la remettre « au groupe local », c'est-à-dire aux communes et à la province intéressées, lesquelles peuvent l'exploiter elles-mêmes à leurs risques et périls.

Le moyen après cela de soutenir que, s'il peut être d'intérêt communal d'exploiter une ligne officiellement rebutée comme mauvaise, il ne serait pas d'intérêt communal d'en exploiter une bonne!

Le moyen de soutenir aussi que les communes autorisées à s'associer en vue d'une exploitation

(1) Voy. BERNIMOLIN, *Des institutions provinciales et communales*, t. I^{er}, n° CCXXV.

(2) Voy. séance du 14 juillet 1897, p. 1946, 2^e col., et 15 juillet 1897, p. 1978.

(3) Arrêt cité par M. Edouard Crahay, chargé des cours de droit public comparé à l'université de Liège, *Revue catholique de droit*, mars 1898.

déficitaire ne le seraient pas en vue d'une exploitation fructueuse!

Aussi M. Beernaert, fidèle à son idée de la première heure, encouragea-t-il la création des sociétés intercommunales d'exploitation, et c'est sous ses auspices que fut établie la première de ces sociétés : la Société anonyme d'exploitation du chemin de fer vicinal de Thielt-Aeltre, fondée par un des signataires de notre proposition, M. le baron van der Bruggen.

L'exemple ne resta pas stérile, et six autres sociétés du même genre furent fondées dans la suite : elles représentent, dans leur ensemble, les diverses modalités que peuvent affecter les associations de l'espèce : les unes ne comprennent que les communes, les autres comprennent les communes et la province; il en est qui comprennent les communes, la province et des particuliers; il s'en trouve qui comprennent toutes les communes intéressées; d'autres ne les comprennent que partiellement : toutes ont été approuvées par le gouvernement, car sept décisions sont intervenues successivement pour approuver le contrat d'affermage conclu entre ces sociétés et la Société nationale.

.*.*

Mais, dit-on, comment concilier cette action collective des communes avec le principe que la commune ne peut exercer ses attributions sur le territoire d'une autre commune?

Notons d'abord que ce principe ne fait pas obstacle aux indivisions entre communes. Tel est le cas assez fréquent où l'axe d'un chemin public sert de limite séparative entre deux communes. La viabilité de ce chemin ne peut être assurée que par l'action simultanée des deux communes. Dira-t-on que cette coopération est un empiètement réciproque de l'une commune sur le territoire de l'autre? Non, car il n'y a pas là deux demi-chemins juxtaposés, il n'y a qu'un chemin, mais il est commun. De même, lorsqu'un chemin de fer vicinal a été établi pour relier plusieurs communes, il n'y a pas autant de lignes soudées les unes aux autres qu'il y a de communes, il n'y a qu'une seule ligne; chaque commune est intéressée à ce que l'exploitation en soit bien faite, non seulement sur son territoire, mais tout autant sur le territoire des autres communes du groupe local. Encore une fois, il s'agit d'une chose commune, indivise, indivisible même, — car l'exploitation d'une ligne est par essence indivisible; chaque participant admis à y intervenir y intervient forcément pour le tout, et il le fait sans usurpation, car il n'intervient qu'à raison de l'intérêt propre qu'il a dans la chose commune.

Mais il y a une autre réponse à faire à l'objection, c'est qu'elle repose sur une fausse conception du droit d'exploitation.

Ce droit n'implique l'exercice d'aucune autorité quelconque; il n'est autre chose qu'un droit civil, il est tel dans le chef des personnes privées qui sont déclarées adjudicataires, il ne change pas de nature lorsque ce sont les communes elles-mêmes qui l'emportent à l'adjudication. Ce n'est donc pas la commune, pouvoir politique, qui apparaît ici, c'est la commune personne civile. En exploitant ce chemin de fer, les communes n'empiètent pas plus sur les droits l'une de l'autre que lorsque, à titre de propriétaires, elles aménagent un fonds situé sur le territoire d'une autre commune, ou y exploitent une forêt, ou y travaillent aux chemins à titre de prestation.

Donc, pas d'immixtion en cas de communauté ou

de coopération accidentelle, mais, en cas d'association formelle, l'immixtion est même juridiquement impossible. En effet, c'est un principe fondamental que la société est distincte de ceux qui la composent. La doctrine et la jurisprudence l'avaient proclamé avant même que l'article 2 de la loi sur les sociétés ne l'eût consacré en disposant que toute société « constitue une individualité juridique, distincte de celle de ses associés ». A se placer donc au point de vue du droit rigoureux où se complaisent les adversaires des sociétés intercommunales, leur objection ne se comprend même pas.

C'est donc au droit d'association lui-même qu'il faut s'en prendre, et c'est ce qu'on fait, non plus en s'attaquant au principe, mais en formulant une objection contre le fonctionnement des sociétés de communes :

« La loi communale et la loi provinciale, » dit-on, « imposent aux conseils communaux de délibérer isolément, et organisent, pour la décision des questions qui intéressent plusieurs communes, une procédure administrative dont il n'est pas permis de s'écarter. Or, le fonctionnement de sociétés anonymes, délibérant conformément à la loi de 1873, gérées par des conseils d'administration, et où des assemblées générales à la majorité prennent des résolutions obligatoires pour la minorité, est en opposition flagrante et présente une incompatibilité absolue avec la prescription de la loi communale et provinciale (1). »

C'est cette objection qui a décidé le gouvernement à présenter naguère le projet de loi sur les hospices intercommunaux. Elle avait en cette matière une grande valeur, comme elle en aurait en matière de police, d'hygiène, d'enseignement, de fixation des impôts et dans toutes les matières de droit public, dans toutes les matières administratives proprement dites; mais, dans le cas présent, elle porte à faux, car elle se place en dehors des faits.

Dans la constitution d'une société intercommunale d'exploitation, de quoi s'agit-il?

En dernière analyse, il s'agit uniquement de l'acquisition par la commune d'une ou de plusieurs actions de la société; il s'agit, en d'autres mots, d'un placement de deniers communaux, et il ne s'agit que de cela.

Le placement des deniers communaux est réglé par la loi au point de vue des autorisations et des recours, et l'autorité supérieure recommande avec raison une extrême prudence dans le choix des placements; mais si grand est le respect des droits de la commune, qu'à la différence de ce qui existe pour nos grands établissements nationaux : la Banque Nationale, la Caisse d'épargne, le Crédit communal, la Société nationale des vicinaux, le choix des placements n'est pas limité par la loi en ce qui concerne les communes.

Bien plus, l'article 77, n° 3, de la loi communale permet expressément aux communes le placement en actions. Elle autorise, des lors, les communes à jouir de tous les droits, à subir toutes les charges, à se soumettre à toutes les dispositions légales que comporte la possession d'un titre de cette nature.

Le rôle du conseil communal se réduit donc à décider l'acquisition du titre. Il connaît les conséquences de sa résolution : la commune n'a plus qu'à se faire représenter à l'assemblée générale. Elle y

(1) Citation extraite de la consultation des avocats de la Société nationale, rapportée par M. Fris, séance de la Chambre du 29 mars 1898.

rencontrera d'autres communes, peut-être la province, voire des particuliers : la loi sur la société est la même pour tous. Elle y verra, comme dans les assemblées générales de la Société nationale des Chemins de fer vicinaux elle-même, disparaître toute hiérarchie entre les actionnaires : l'Etat, les provinces, les communes, les particuliers s'y trouvent placés sur un pied d'égalité absolue. C'est qu'ici encore une fois, il faut se rappeler que l'Etat, la province, la commune ne sont pas seulement des pouvoirs politiques. Dans les sociétés intercommunales d'exploitation, ce n'est pas la commune ou la province, pouvoir politique, qui délibère, pas plus que ce n'est l'Etat belge, pouvoir politique, qui délibère à l'assemblée générale des actionnaires du chemin de fer du Congo : c'est la commune et la province, propriétaires d'une valeur mobilière, soumises, comme tout le monde, aux lois générales qui régissent ce genre de propriétés.

* *

Tout ce que nous avons dit des communes s'applique aux provinces, personne ne le contestera : leur organisation est similaire.

* *

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.

JULIEN LIEBAERT.

PROPOSITION DE LOI.

ARTICLE UNIQUE. Les communes sont autorisées à s'associer entre elles et avec les provinces pour l'exploitation des lignes vicinales parcourant leur territoire. Ces associations peuvent comprendre des particuliers.

JULIEN LIEBAERT, baron M. VAN DER BRUGEN, AMÉDÉE VISART, P. TACK, FRITZ DE BONTRIDDER, G. WAROCQUÉ.

II. — RAPPORT FAIT A LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS, AU NOM DE LA COMMISSION (1), PAR M. JULIEN VAN DER LINDEN.

Messieurs,

La Chambre connaît les circonstances dans lesquelles la proposition de loi des honorables MM. Liebaert et consorts a été déposée.

Un projet de chemin de fer vicinal d'Ypres à

Neuve-Eglise (frontière) ayant été soumis à la Société nationale des Chemins de fer vicinaux et agréé par elle, diverses communes se syndiquèrent avec la province de la Flandre occidentale pour l'exploitation de cette ligne et formèrent à cet effet une société anonyme.

La Société nationale fit avec elle un contrat provisoire.

Cela était conforme aux précédents.

Dès 1889, le chemin de fer vicinal de Thielt à Hoogdele avait été remis à une société anonyme de communes pour être exploité par elle (2).

Depuis lors, cinq autres sociétés intercommunales, ayant un objet semblable, avaient été constituées, l'une d'entre elles sous la forme de société en nom collectif (celle d'Eecloo-Watervliet (3)), les autres sous la forme de sociétés anonymes (4).

Quelques-unes étaient formées entre des communes seulement ; d'autres avaient admis l'intervention de la province ou de particuliers.

La jurisprudence de la Société nationale paraissait donc bien établie, lorsqu'un doute vint à naître dans l'esprit de sa direction sur la légalité des sociétés intercommunales ainsi constituées.

Ce doute lui parut si grave, les arguments que l'examen de la question lui suggéra contre la légalité de ces associations lui semblèrent si sérieux, qu'elle résolut de ne plus s'engager avec des sociétés qui, à ses yeux, devaient être considérées comme nulles.

Lorsqu'en juillet 1897 l'adjudication publique du chemin de fer vicinal d'Ypres à Neuve-Eglise eut lieu, elle renonça à son contrat provisoire ; elle écarta de l'adjudication les communes et la province syndiquées, et elle finit par contracter, en vue de l'exploitation de la ligne, avec des sociétés privées (5).

La décision de la Société nationale produisit auprès des intéressés un vif émoi. Ce qui la rendait particulièrement grave, c'est qu'elle avait le caractère d'une décision de principe.

Par deux fois, l'honorable M. Liebaert saisit la Chambre de la question.

Dans la séance du 14 juillet 1897, au cours de la discussion générale du budget des chemins de fer, il essaya d'obtenir de l'honorable M. Fris, président de la Société nationale, des explications motivées.

Le 29 mars 1898, à propos du projet de loi modifiant les statuts organiques de la Société nationale, qui est devenu la loi du 14 avril suivant, il revint à la charge et provoqua une discussion plus développée. Son opinion, au sujet de la légalité des sociétés intercommunales, fut appuyée notamment par MM. Denis et Tack et combattue par l'honorable M. Fris (6).

Comme conclusion au débat, il proposa d'insérer dans la loi une disposition ainsi conçue :

« La Société nationale est autorisée à traiter avec les associations de communes et de provinces pour l'exploitation des lignes traversant leur territoire. Ces associations peuvent comprendre des particuliers. »

(2) Actes du *Moniteur* du 31 août 1889.

(3) Actes du *Moniteur* du 7 juin 1891, p. 898.

(4) Voir notamment les statuts de la Société de Thielt à Hoogdele, *supra*, et ceux de la Société Courtrai-Menin-Wervicq, actes du *Moniteur* des 26-27 septembre 1892, p. 886.

(5) Rapports de la Société nationale pour les exercices 1896 et 1897.

(6) *Ann. parl.*, 1897-1898, p. 963 et suiv.

(1) La commission était composée de MM. De Lantshere, président ; de Hemptinne, Denis, Delbeke, Fléchet et Julien Van der Linden.

Cet amendement, étranger à l'objet de la discussion, fut repoussé par la question préalable.

C'est alors que l'honorable membre, avec quelques-uns de ses collègues, déposa le projet de loi dont voici la teneur :

« Les communes sont autorisées à s'associer entre elles avec les provinces pour l'exploitation des lignes vicinales parcourant leur territoire. Ces associations peuvent comprendre des particuliers. »

Au même moment, à propos de la création de nouvelles lignes aboutissant à son territoire, la ville de Bruges échangeait avec la Société nationale une correspondance qui a été rendue publique et dans laquelle elle défendait la même thèse que l'honorable M. Liebaert.

Depuis lors, les différentes députations permanentes agitent la question et, à l'ouverture de la dernière session des conseils provinciaux (juillet 1898), leurs délégués eurent, avec les sénateurs élus par les provinces, une réunion plénière pour l'examen d'une question qui les intéresse à un si haut degré.

La réunion laissa aux diverses députations permanentes le soin de se prononcer.

En séance du 14 décembre dernier, celle du Brabant vient d'émettre le vœu de voir la législature adopter le projet de loi de MM. Liebaert et consorts.

La question se pose comme suit :

Les communes ont-elles le droit de s'associer, soit entre elles, soit avec les provinces ou avec des particuliers, pour l'exploitation des chemins de fer vicinaux ? Tout au moins, convient-il de leur reconnaître ce droit par une loi ?

Sur la première question, l'affirmative paraît certaine à l'auteur de la proposition de loi. S'il sollicite de la législature la consécration formelle du droit des communes, c'est à raison des discussions que la question a soulevées.

..

A la suite de l'honorable membre, votre commission a eu à examiner d'abord la question de légalité des associations de communes, et, par voie de conséquence, celle de la nécessité d'une loi. Elle a eu à examiner ensuite s'il était opportun de faire une loi semblable.

Tous ses membres ont admis que les communes devaient être investies du droit de s'associer ; il y a eu divergence entre eux au sujet de la légalité des associations intercommunales dans l'état actuel de la législation. La nécessité d'une loi résulte donc de la contrariété même des opinions qui se sont fait jour à ce propos.

..

Une première opinion, d'accord avec celle exprimée par l'auteur de la proposition de loi dans les développements de celle-ci, s'est formulée comme il suit :

M. Raikem faisant rapport au Congrès sur le titre III de la Constitution disait : « Le projet qui vous est présenté a rétabli l'existence des trois pouvoirs. Et la section centrale a cru qu'en outre, il était utile de reconnaître l'existence d'un quatrième pouvoir : le pouvoir provincial et communal. » (VAN OVERLOOP, *Exposé des motifs de la Constitution*, p. 335.)

Les articles 31 et 108 de la Constitution déterminent la sphère des attributions de ce quatrième pouvoir et tracent, du même coup, les limites qu'il est interdit aux autres pouvoirs de franchir, sous

peine d'usurpation. Ce quatrième pouvoir, s'il se meut dans un cercle plus restreint que les trois autres, n'en est pas moins de même nature.

La mission constitutionnelle qui est ainsi dévolue à la commune, implique la capacité de faire tous les actes que comporte l'exercice de ce pouvoir.

En l'exerçant, en effet, c'est sa mission constitutionnelle même qu'elle remplit.

Elle n'a donc nul besoin d'emprunter à un autre pouvoir les facultés juridiques nécessaires. Il est vrai de dire, au contraire, que nul autre n'a la puissance de la lui enlever.

C'est une erreur d'appliquer à cet égard aux communes les règles admises pour les autres personnes morales, dont la capacité se restreint dans les limites tracées par les lois qui les instituent et les organisent.

Aussi doit-on se rallier sur ce point à l'idée exprimée par l'honorable auteur de la proposition, à savoir que « la capacité du conseil communal sera indéfinie dans son domaine ». Et ailleurs : « 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 ont pas été interdits. (Voy. *Développements*, p. 4 et 2.)

Il n'y a donc pas lieu de rechercher si l'achat des actions d'une société anonyme constituée est un acte civil, tandis que le fait d'acquiescer les mêmes actions en participant à la fondation d'une société anonyme serait, au contraire, un acte de commerce.

La commune est capable dans le dernier cas aussi bien que dans le premier, dès l'instant où il est certain, ce qui n'est contesté par personne, qu'il s'agit de pourvoir à un intérêt communal.

Aussi, l'auteur de la proposition a-t-il dit avec raison, « que la loi, en théorie, est inutile. Si elle est nécessaire en pratique, c'est à raison du doute soulevé par l'administration, doute qui paralyse le droit des communes et le leur dénie en fait (p. 7). »

..

Comme on le voit par l'exposé de l'opinion qui vient d'être développée, la proposition de loi soulève la question de l'étendue des pouvoirs de la commune. Elle touche à la Constitution même de celle-ci et, par suite, elle appelle l'examen des principes essentiels de notre droit public. C'est dire qu'elle est d'une haute importance.

Quelle est la fonction de la commune dans l'Etat et jusqu'où s'étendent ses pouvoirs ?

La Constitution, dans ses articles 31 et 108, s'exprime comme suit :

« Art. 31. Les intérêts exclusivement communaux et provinciaux sont réglés par les conseils communaux et provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution. »

« Art. 108. Les institutions provinciales et communales sont réglées par les lois. Ces lois consacrent l'application des principes suivants : ... 3° L'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine. »

Et la loi communale, à son tour, dans son article 75, dit :

« Le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal. »

Les articles 76 et suivants montrent que les attributions communales reçoivent dans l'esprit de la loi l'extension la plus large; elles embrassent, en réalité, « tout ce qui est d'intérêt communal ».

On l'a contesté en disant que l'énumération contenue dans les articles précités de la loi communale est non point énonciative, mais strictement limitative.

On a distingué entre le domaine du droit civil, où tout ce qui n'est pas défendu est permis, et le domaine administratif, où tout ce qui n'est pas permis serait défendu. Nulle part, a-t-on dit, la loi n'autorise expressément les communes à s'associer pour un service collectif, et l'on en a inféré qu'elles n'avaient pas ce droit; que, partant, elles ne peuvent se livrer en commun à l'exploitation de chemins de fer vicinaux.

A supposer que cette distinction fût fondée et que les droits administratifs de la commune fussent strictement limités, la conséquence qu'on en tire n'est nullement justifiée. Le droit des communes de s'associer en vue d'un service collectif tient aussi et surtout à l'exercice de leurs droits comme personnes civiles.

Or, « indépendamment de leur qualité de corps administratifs, les communes 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 ». (Cour de cass., du 30 décembre 1841, *Pasic.*, 1842, I, 25.)

L'exercice des droits de la commune est d'ailleurs subordonné, dans les cas indiqués par la loi, à l'autorisation de la députation permanente et du roi.

Mais, quelque étendue que soit sa sphère d'action, la commune est contenue dans les bornes de sa mission, qui est toute d'intérêt public. Ses droits sont corrélatifs à ses devoirs. L'intérêt public étant le mobile obligé de ses actes, il en résulte une conséquence importante et sur laquelle nous aurons à revenir : c'est qu'elle n'est jamais censée poursuivre un but de spéculation ou de lucre. Elle ne peut donc faire le commerce (1).

En fait, les communes ont appliqué leur activité aux objets les plus divers.

Travaux publics de tous genres, exploitations industrielles, mise en valeur de leur domaine, parfois même sous des dehors commerciaux; par exemple, la distribution d'eaux alimentaires, ménagères et industrielles, la fabrication du gaz et de l'électricité, l'exploitation de carrières, l'ouverture et la régie de kursaals, de casinos et de bains, la création de ports maritimes, etc.; tous ces objets sont au nombre de ceux auxquels les communes, autorisées ou non, suivant les cas, ont consacré leurs efforts et leurs capitaux.

Comme l'hygiène, comme la bienfaisance, comme l'enseignement, de même la voirie est d'un intérêt essentiellement communal, parce qu'il importe d'assurer au sein de la commune et dans ses abords immédiats la facilité, la rapidité, la sécurité des communications et des transports (2).

Faut-il distinguer entre les chemins vicinaux et les chemins de fer vicinaux? Importe-t-il que les

chemins soient empierrés ou qu'ils soient ferrés, et l'intérêt communal n'est-il pas lié au parfait établissement des uns et des autres?

Toutefois, il y a une différence. Une fois établis, les chemins vicinaux ne donnent plus guère lieu qu'à des soins et à des dépenses en vue de leur entretien, tandis que les chemins de fer vicinaux sont établis pour être exploités.

En organisant sur sa voirie un service de transport dans l'intérêt du public et dans des conditions qui doivent rémunérer ses avances de capitaux, la commune agirait non plus seulement en autorité administrative qui remplit un devoir public, mais aussi et surtout comme une personne civile qui use de son droit privé et comme un propriétaire gérant son domaine et le mettant à profit.

On ne critique pas le droit qu'aurait une commune d'établir chez elle une voie ferrée. Ce droit résulte, d'ailleurs, formellement de la loi du 9 juillet 1875 sur les tramways urbains. Mais on objecte qu'elle ne pourrait exercer de droit sur le territoire d'une autre commune. On dit encore qu'elle ne peut contracter d'association dans un but d'exploitation collective.

Que la commune ne puisse exercer de droit sur le territoire d'une autre commune, cela est vrai administrativement, son droit souverain ne s'étendant point au delà des limites de son territoire; encore faut-il faire exception pour les cimetières, qui restent soumis au droit de police de la commune à laquelle ils appartiennent (3). Mais l'assertion serait inexacte au point de vue de l'exercice de ses droits privés (4).

A ce point de vue, pourquoi les communes ne pourraient-elles mettre en commun leur réseau de chemins pour les faire servir à des besoins communs? Pourquoi ne pourraient-elles organiser des services communs dans un but d'utilité publique?

Rien ne paraît s'y opposer en principe. Elles pourraient donc créer une société civile.

Mais une société commerciale, une société en nom collectif, anonyme ou coopérative?

Une société ne peut être commerciale sans avoir un but de spéculation, de lucre. Et il ne sert à rien de prendre la forme commerciale pour masquer une association qui n'a pas un but commercial (5). Une association semblable manquera le but pour lequel la loi lui permet de se constituer et lui accorde des avantages spéciaux, notamment celui de la personification civile. Les tribunaux la déclareront nulle comme société commerciale.

Pour pouvoir appliquer la forme des sociétés commerciales à une société civile, il faut une loi spéciale. C'est par dérogation aux règles ordinaires que les sociétés de mines, minières et carrières, qui sont des sociétés civiles, prennent la forme de sociétés commerciales, et il a fallu une disposition de loi spéciale pour les y autoriser (6).

Or, il est admis que les pouvoirs publics ne peuvent faire le commerce. En le faisant, ils sortiraient de leur rôle.

Certains actes qui, d'ordinaire, ont le caractère

(1) BERNIMOLIN, *Institutions provinciales et communales de la Belgique*, t. Ier, nos 135 et 141.

GIRON, *Droit administratif de Belgique*, t. Ier, nos 129 et 130.

(2) Loi communale, art. 76, 70, et 77, 60; loi sur les chemins vicinaux du 10 avril 1841; loi sur la police de la voirie du 1^{er} février 1844.

(3) Art. 16 du décret du 23 prairial an XII; cass., 29 mai 1865 (*Pasic.*, 1865, I, 195). L'article 73 de l'arrêté royal du 24 novembre 1829 autorise une deuxième exception en matière de police des voitures de place. (A. GIRON, *Le droit administratif de la Belgique*, t. Ier, no 130.)

(4) Arrêt de cass., du 30 novembre 1840 (*Pasic.*, 1841, I, 79).

(5) *Pand. belges*, vo *Actes de commerce*, no 855.

(6) Loi sur les sociétés des 18 mai 1875 et 22 mai 1886, art. 136.

commercial, cessent d'avoir ce caractère du moment qu'ils sont émanés de l'Etat, des provinces ou des communes (4).

C'est qu'alors ces actes sont faits plutôt en vue de l'utilité publique que dans un but de spéculation. Cela est si vrai que l'Etat, quand il a organisé les chemins de fer, cette vaste entreprise de transports qui semble être un acte de commerce par excellence, ne fait néanmoins pas acte de commerce.

Telle est, depuis l'origine de l'exploitation des chemins de fer par l'Etat, la jurisprudence constante (2). Et s'il est aujourd'hui, pour ce qui concerne le transport des marchandises, justiciable des tribunaux de commerce, c'est en vertu de la loi spéciale du 16 juillet 1849 (3) et de l'article 12, 3^e, de la loi sur la compétence (25 mars 1876).

Mais pas plus que lui, les communes ou les provinces ne pourraient faire le commerce, ni former dans ce but, entre elles ou avec des tiers, une société dans la forme commerciale.

Un chemin de fer vicinal, de même qu'un service de distribution d'eaux ou de gaz, ne peut s'établir qu'en empruntant la voirie communale. La commune est donc mieux placée que personne pour s'en charger. En réalité, elle ne peut que l'effectuer elle-même ou déléguer son droit. Si elle s'en charge, la commune agira comme personne civile; le bénéfice qu'elle en retirera, sous forme de péages, de cotisations, de redevances, n'est qu'une sorte d'imposition indirecte. La commune les perçoit non pas comme bénéfice commercial, mais à titre de rémunération ou de remboursement pour les services qu'elle prête au public.

Il n'est d'ailleurs pas utile pour les communes elles-mêmes de leur permettre de faire le commerce: la première conséquence serait que, le cas échéant, elles pourraient subir le sort d'un débiteur en détresse, être l'objet de protêts, être déclarées en état de faillite.

Les partisans les plus déterminés des droits des communes peuvent-ils admettre cette conséquence?

Mais, dit-on, ce n'est pas la commune qui, dans l'association commerciale, fera le commerce. Elle se bornera à fonder la société, à y prendre des actions, ce qui est son droit, et ni l'un ni l'autre de ces actes n'est commercial. Une fois la société fondée, c'est celle-ci, être moral, distinct des associés qui l'ont formée (art. 2 de la loi du 18 mai 1873), c'est elle qui sera commerçante et qui encourra les responsabilités propres à la nature commerciale de ces actes.

Que la commune puisse, pour le emploi de ses deniers, acquérir des actions de sociétés existantes, cela est conforme au texte de l'article 77, 3^e, de la loi communale, sous la réserve, toutefois, de l'approbation de la députation permanente.

Quant au choix à faire par la commune, il n'est pas absolument discrétionnaire; ce choix lui est, sinon imposé, du moins indiqué par diverses dispositions auxquelles les communes sont invitées à se conformer (4).

Qu'elles puissent souscrire des actions de la Société nationale, société d'ailleurs commerciale d'après la jurisprudence, c'est encore incontestable, puisqu'une loi spéciale les y autorise.

Mais souscrire des actions dans une société commerciale en formation, fonder une pareille société, ce sont là des actes de commerce.

La jurisprudence est en ce sens (5).

Mais les communes auraient le droit de faire un acte de commerce isolé (6), il ne s'ensuivrait pas encore qu'elles ont le droit de faire une série d'opérations constituant l'exercice d'un commerce, ni celui de fonder une société commerciale, par exemple, pour l'exploitation d'une entreprise de transports.

Car interdire aux communes de faire seules le commerce, mais de leur permettre, du moment qu'elles seront deux ou plusieurs pour le faire et qu'elles le feront sous une raison ou une dénomination sociale, n'est-ce pas là tourner la loi, et comment se contenter d'une semblable fiction?

Les communes pourront-elles faire ainsi indirectement ce qu'elles ne pourraient faire ouvertement? Peuvent-elles faire, par leurs délégués au conseil d'administration de la société anonyme, ce qu'elles ne pourraient faire elles-mêmes en séance du conseil communal?

À côté des principes du droit commun, il y a, d'ailleurs, des règles de droit administratif qui s'opposent à ce que les communes s'engagent dans de pareilles associations (7).

Les articles 76 et 77 de la loi communale soumettent les communes à la tutelle administrative pour leurs actes importants, achats, emprunts, aliénations, actions en justice, etc. La société commerciale qu'elles formeraient entre elles y échapperait nécessairement.

Les objets qui intéressent chaque commune doivent être délibérés en séance du conseil communal. Or, voici que la commune abdiquerait son droit souverain et l'abandonnerait à une société où les décisions seraient prises, contre son avis peut-être, à la majorité des membres de l'assemblée générale.

Elle engagerait même d'avance sa situation budgétaire au gré de cette assemblée.

Tout cela paraît incompatible avec les principes actuellement admis de l'organisation communale, et pour y arriver il faudrait une loi nouvelle.

Telle paraît être, d'ailleurs, la jurisprudence administrative et la tradition parlementaire.

C'est parce que de semblables associations ne semblaient pas légalement possibles au point de vue du droit public que le gouvernement a sollicité récemment du Parlement le vote de son projet de loi, permettant aux communes de se fédérer pour l'établissement d'hospices intercommunaux. (Loi du 6 août 1897.)

Dans son Exposé des motifs, il disait :

« Malheureusement, notre régime légal actuel ne permet pas les associations de communes en vue d'exécuter des obligations essentiellement communales. »

Et l'honorable M. Van Cauwenberg, rapporteur de

(1) *Pand. belges*, *vo Actes de commerce*, nos 66 à 70, 405 et suiv.; *ibid.*, *vo Commerçant*, nos 105 et 111; *NYSSENS* et *CORBLAU*, *Des sociétés commerciales*, t. 1^{er}, nos 236 et 277.

(2) Arrêt de cass., du 14 novembre 1844.

(3) Voy. aussi cass., 21 janvier 1875, dans *BORMANS*, *Commentaire de la loi du 25 mars 1876*, sur l'article 12, no 318, avec les observations. *ibid.*

(4) *BERNIMOLIN*, no 360; *P. RUELENS*, *Commentaire de la loi communale*, art. 77. Voy. diverses décisions ministérielles, *ibid.*

(5) Trib. Bruxelles, 23 octobre 1883, *CLOES* et *BONJEAN*, t. XXXIX, p. 360; 13 mars 1886, *Journ. des trib.*, p. 379; *Pand. belges*, *vo Actes de commerce*, nos 312 à 325, et nos 558 à 563. *Contrà* : *NYSSENS* et *CORBLAU*, t. 1^{er}, nos 231 et suiv.

(6) *Pand. belges*, *vo Actes de commerce*, nos 69 et 263.

(7) *Revue pratique des sociétés civiles et commerciales*, 1895, p. 225, article de M. H. Otto.

la section centrale à la Chambre, disait à son tour : « La législation actuelle ne semble pas permettre ces unions; telle, du moins, est l'opinion du gouvernement énoncée dans l'Exposé des motifs; tel était le sentiment qui a prévalu au sein des Chambres législatives, lors de la discussion de la loi du 27 novembre 1891 sur l'assistance médicale des indigents. »

* *

Mais, si les lois actuelles ne prévoient pas la libre création de fédérations semblables, elles n'y sont pas absolument hostiles; bien plus, certaines d'entre elles les contiennent en quelque sorte en germe.

L'article 132 de la loi communale prévoit d'une manière générale le cas où une dépense obligatoire concerne une ou plusieurs communes. En matière d'enseignement primaire, les groupements d'écoles sont permis par les diverses lois organiques. (Loi du 23 septembre 1842, art. 1^{er}; loi du 1^{er} juillet 1879, art. 1^{er}; loi du 20 septembre 1884, article 1^{er}; loi du 15 septembre 1895, art. 1^{er}, paragraphe final.)

Les lois ont prévu aussi les dépenses communes pour les chemins de grande communication. (Loi du 10 avril 1841, art. 24 et 25; loi du 19 mars 1866, article unique, §§ 5 et 6.)

Dans tous ces cas, il est vrai, les dépenses sont réglées administrativement, et il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une association de communes.

L'arrêté royal du 8 décembre 1860 a approuvé les statuts d'une véritable société, ayant pour actionnaires les communes et les provinces dont il avait en vue de faciliter les emprunts. C'est la Société du Crédit communal établie sous la forme anonyme.

De même, c'est sous le patronage de la loi que naît l'association des communes et des provinces en matière de chemins de fer vicinaux. Tel est l'objet des lois de 1884 et de 1885.

Ces lois ont autorisé les communes à créer; bien plus, elles les ont sollicitées d'établir, avec l'aide des pouvoirs publics et sous la direction de la Société nationale, une série de voies vicinales ferrées, en aussi grand nombre que le commandera, dans l'avenir, l'intérêt même des communes.

Dans l'esprit de MM. Bischoffsheim et Wellens, qui, dès 1875, à propos de la loi sur les tramways urbains, avaient mis au jour le plan d'un vaste réseau de chemins de fer vicinaux, les groupements de communes étaient l'idée fondamentale de l'institution nouvelle. D'après ces lois elles-mêmes, ce sont les intérêts locaux qui déterminent la création des lignes vicinales de chemins de fer.

Les communes se font l'écho de ces intérêts; ce sont elles qui sollicitent l'étude des lignes locales, qui, avec le concours des provinces et de l'Etat, en souscrivent les fonds dont elles font apport à la Société nationale. Ce sont elles encore qui, ensemble, surveillent le fonctionnement de cette dernière dans l'assemblée générale des actionnaires.

Il ne sera pas inutile d'étudier de plus près, à ce point de vue, les deux lois précitées.

La loi du 28 mai 1884 est tout entière inspirée par l'intention de faire de l'établissement et de l'exploitation des chemins de fer vicinaux le champ d'action d'une vaste association intercommunale. L'Exposé des motifs de cette loi s'en explique clairement et ses dispositions elles-mêmes sont formelles.

« Depuis longtemps, » disait l'Exposé des motifs, « la construction et l'exploitation des chemins de fer

sont considérées en Belgique comme un service d'intérêt national. Il est logique et juste que le concours des pouvoirs et du crédit publics, qui ont été les agents de l'établissement des grandes lignes, soit apporté à celui de la voirie vicinale ferrée. Mais, tandis que les premières servent des intérêts généraux, l'utilité de la seconde est locale pour la plus large part; elle n'est générale que dans une moindre mesure. L'établissement des lignes d'intérêt local doit donc incomber aux communes au même titre que la voirie vicinale ordinaire. Cependant, de même que pour celle-ci, l'intervention de la province et celle de l'Etat sont légitimes. »

Il continue :

« Le projet de loi soumis aux délibérations de la Chambre répond à ce vœu... »

« Il emprunte à cette combinaison ses éléments principaux et spécialement sa base première : la fédération des communes pour l'établissement de la voirie vicinale ferrée, ainsi que la construction et l'exploitation des lignes au moyen de capitaux fournis par les communes avec le concours des provinces et de l'Etat. »

La Société nationale représente cette fédération des communes.

Plus loin, l'Exposé des motifs établit que « l'adoption du principe de la fédération des communes pour le service de la voirie vicinale ferrée implique le groupement de toutes les concessions dans les mêmes mains ». D'où la règle que les concessions seront centralisées entre les mains de la Société nationale des Chemins de fer vicinaux. Il n'en sera accordé à d'autres sociétés ou à des particuliers que dans des cas exceptionnels et par une loi spéciale. Il est fait exception aussi pour les tramways urbains, qui répondent à des besoins d'une autre nature et qui sont régis par la loi du 9 juillet 1875.

La Société nationale forme une société d'actionnaires et ces actionnaires sont exclusivement les communes, les provinces et l'Etat, qui seuls peuvent posséder les actions. (Art. 2 de la loi.) L'article 6 des statuts primitifs, approuvés par arrêté royal du 9 juin 1884, porte même qu'« aucune ligne vicinale ne sera établie s'il n'a été souscrit par les communes intéressées un nombre d'actions suffisant pour en assurer la construction et la mise en exploitation ».

Toutefois, les provinces et l'Etat peuvent souscrire à la décharge des communes et, dans ce cas, ils sont titulaires des actions qu'ils ont souscrites.

Aucune concession, d'ailleurs, n'est accordée à la Société nationale sans que les conseils communaux et les députations permanentes des conseils provinciaux aient été entendus. (Art. 44 de la loi.)

Le capital social est divisé en séries correspondant aux lignes concédées et qui prélèvent la part la plus importante sur les bénéfices réalisés par chaque ligne particulière. (Art. 3.)

L'article 11 contient une disposition digne de remarque. Si la Société nationale abandonne l'exploitation d'une ligne improductive, « cette ligne sera remise au groupe des actionnaires directement intéressés, s'ils le demandent, pour en continuer l'exploitation au mieux de leurs intérêts ».

Les actionnaires directement intéressés sont, à n'en pas douter, les communes et les provinces. Si ce n'était la conséquence de la combinaison même des textes, cela résulterait des explications échangées, lors de la discussion de cet article, entre les honorables MM. Neujean et Graux, ministre des finances.

Il résulte aussi de ces explications que les communes et les provinces restent soumises pour ce cas aux règles du droit commun, notamment au point

de vue des autorisations administratives que la loi prescrit.

La loi du 24 juin 1885 est conçue dans le même esprit. En atténuant à certains égards ce que le monopole accordé à la Société nationale avait paru renfermer d'excessif, elle garantit et accentue le droit des communes; en d'autres termes, elle a un caractère plus décentralisateur. Le rapport de M. Nothomb, au nom de la section centrale, s'en exprime nettement et il nous suffira de rappeler ici les déclarations explicites faites par le chef du cabinet, l'honorable M. Beernaert, et que l'auteur du projet actuel a tenu à consigner dans les développements de sa proposition de loi.

Comme sous le régime de la loi de 1884, ce sont les communes, les provinces et l'Etat qui souscrivent, sinon pour le tout, du moins pour la plus grande partie, le capital nécessaire à chaque ligne.

Afin de mieux localiser les groupements, afin de populariser davantage l'institution, la loi fait un appel à l'intervention privée et elle admet les particuliers à souscrire le tiers du capital de chaque ligne. (Art. 5 des statuts organiques qui forment corps avec la loi.) Les bénéfices de chaque ligne continuent à être pour la plus grande partie répartis entre les actionnaires de la série correspondante. (Art. 23.) Enfin, les articles 4 et 37 des statuts maintiennent la disposition de l'article 11 de la loi de 1884, au profit des intéressés (les groupes locaux), au cas où la Société nationale abandonnerait l'exploitation de quelque ligne particulière.

On le voit, dans les deux lois, l'économie de l'institution accuse nettement la volonté du législateur de mettre la commune à sa base.

L'honorable M. Liebaert a judicieusement mis en lumière la disposition spéciale, formulée dans l'article 11 de la loi de 1884 et dans l'article 37 des statuts de 1885 :

« Le moyen, » ajoutait-il, « de soutenir que, s'il peut être d'intérêt communal d'exploiter une ligne officiellement rebulée comme mauvaise, il ne serait pas d'intérêt communal d'en exploiter une bonne ! »

Certes, cela est d'intérêt communal et les communes ont le droit de se fédérer sous la direction de la Société nationale et le contrôle de l'Etat.

Mais les lois de 1884 et 1885 ne le leur permettent que dans ce cas spécial et de la manière qu'elles indiquent, c'est-à-dire comme ramification ou démembrement de la Société nationale elle-même, dont elles restent les actionnaires.

Encore faut-il dire que ces lois n'ont pas organisé les groupes locaux et que, si une association devait fonctionner sous le couvert de l'article 37 des statuts, bien des difficultés pourraient naître de ce que leur mode d'existence est resté dans l'ombre. Dans tous les cas, il ne résulte pas de ces lois que les communes puissent former entre elles des sociétés dans la forme commerciale.

Dix ans plus tard, la législature est intervenue de nouveau pour autoriser, en vue d'un travail considérable, une puissante association des pouvoirs publics. La loi du 11 septembre 1895 autorise le gouvernement à approuver les statuts de la Société anonyme du canal et des installations maritimes de Bruxelles, formée entre l'Etat, la province de Brabant, la ville de Bruxelles et dix communes-faubourgs ou suburbaines (1).

A côté de ces associations investies par un acte

spécial de l'existence légale, il s'en trouve d'autres qui ont essayé de se former sous l'égide du droit commun.

Ce sont notamment les sociétés intercommunales pour l'exploitation de chemins de fer vicinaux, dont il a été question au début de ce rapport.

Si l'idée de l'association des communes pour l'exploitation des chemins de fer vicinaux a été mise en œuvre, principalement par les communes rurales, l'utilité de ces associations s'est manifestée aussi dans les rapports réciproques des communes urbaines; la question revêt ainsi un caractère général.

Les communes de l'agglomération bruxelloise, que tant d'intérêts rapprochent journellement, l'ont étudiée depuis nombre d'années.

La ville de Bruxelles avait eu d'abord le projet de résoudre les difficultés par l'annexion des faubourgs; mais elle y renonça en présence de l'énergique résistance que ces derniers lui opposèrent pour la conservation de leur autonomie.

C'est alors, qu'aux prises avec les nécessités pratiques, l'on rechercha un mode d'union qui, tout en desservant les intérêts communs, fût de nature à laisser intact le principe de l'individualité et de l'indépendance des communes-faubourgs.

Dès 1861, l'honorable M. Jules Le Jeune préconisait l'idée d'une fédération dans un rapport qu'il adressait au conseil communal d'Ixelles. Le 24 juillet 1874, le conseil provincial du Brabant émettait, à l'unanimité, un vœu en ce sens.

En 1887, M. Emile Feron saisissait le conseil communal de Saint-Gilles d'un projet d'entente entre les diverses communes de l'agglomération, dans les questions de police, de bienfaisance, d'hygiène, d'instruction, de travaux publics, etc. Il proposait la création d'un comité central formé par les délégués de toutes les communes et s'assemblant périodiquement pour l'examen de ces questions.

Cette proposition échoua devant la résistance de la ville de Bruxelles (2).

Elle refusa de reconnaître comme légale l'institution de ce qu'elle nommait un véritable Parlement intercommunal. Elle regardait néanmoins pareille entente comme fort désirable, et il est à remarquer que, depuis lors, un comité semblable a été constitué à titre officieux.

Il ne s'agissait que d'un organisme consultatif.

Plus tard, la nécessité d'une fédération plus intime apparut à propos de la question primordiale des eaux alimentaires. Cette fois, ce furent les communes-faubourgs et les communes suburbaines qui la résolurent par la formation d'une société coopérative, la Compagnie intercommunale des eaux de l'agglomération bruxelloise, constituée par acte authentique du 12 décembre 1891.

Un rapport préalable, adressé aux conseils des communes intéressées, avait conclu à la légalité de cette association (3).

Enfin, plus récemment, voici que l'idée de la fédération reparait dans un ordre d'idées nouveau. Au sein du conseil communal d'Anderlecht, M. Holbach a déposé, le 1^{er} avril 1897, une proposition d'assurance mutuelle intercommunale contre l'incendie et déjà un grand nombre de communes ont accueilli sa proposition avec faveur (4).

Il est évident que l'on se trouve devant un mouvement dont il importe à la législature de se préoc-

(1) Actes du *Moniteur*, année 1896, n° 2636.

(2) SOMERHAUSEN, *Les syndicats de communes*. Bruxelles, Larcier, 1893, p. 43 et suiv.

(3) Commission intercommunale des eaux de l'agglomération bruxelloise. Rapport aux conseils communaux par MM. Th. BORMANS et le major GHARR, lu et approuvé en séance de la commission du 28 septembre 1891, p. 24 et 25.

(4) Environ cinquante communes, parmi lesquelles Ver-

cuper. Les communes comme les individus s'emparent de l'idée de l'association pour la défense de leurs intérêts communs. Ce mouvement doit entraîner une évolution dans la législation et dans le droit.

En France, la loi du 5 avril 1884, sur l'organisation municipale, a institué des conférences intercommunales pour la solution des questions d'intérêt commun (art. 17). La loi du 10 août 1871 avait déjà créé, dans le même but, des conférences interdépartementales.

C'était l'idée qui avait été reprise à la même époque par les faubourgs de Bruxelles.

Une loi française du 22 mars 1890 a institué et organisé les syndicats de communes. En voici les principes fondamentaux :

« Faculté pour les communes de créer des syndicats dans un but déterminé d'intérêt communal, tels les secours à domicile, la création d'hospices, le développement de l'enseignement agricole ou primaire, la formation et l'entretien d'un réseau de chemins. Ces syndicats sont institués par décret. Ils ont la personnalité civile. Ils possèdent un budget annuel auquel participent les communes associées; mais ils ne peuvent lever de taxes. Les syndicats sont formés de délégués désignés par les conseils municipaux. »

Il ne s'agit point, aujourd'hui, d'un projet semblable.

La proposition de loi dont la Chambre est saisie ne présente la question que sous l'une de ses faces. Il importe de la résoudre à ce point de vue, sans attendre que la jurisprudence ait eu à statuer sur le sort des associations qui sont en cause, et afin de les prémunir contre les conséquences, peut-être funestes, des décisions qui pourraient intervenir.

..

Il nous reste à examiner si une loi autorisant les associations de communes pour l'exploitation de chemins de fer vicinaux, trouve sa justification en fait, et, dans l'affirmative, quelle est la forme qu'il conviendra de donner à ces associations.

La loi proposée ne s'écarte pas, nous l'avons établi, de la conception du législateur lorsqu'il a créé l'organisme de la Société nationale. Elle en est même en quelque sorte l'application. En pratique, les associations de communes fonctionnent depuis 1890, avec le concours de la Société nationale, qui leur a déjà donné l'exploitation de six de ses lignes. Elle pourra désormais en agréer d'autres.

L'honorable auteur de la loi a fort bien démontré, d'après les auteurs mêmes des lois organiques de 1884 et 1885, les avantages qu'offre, dans beaucoup de cas, l'exploitation des lignes par les communes. Voici comment il s'exprimait dans la séance du 14 juillet 1897 :

« Dès le début de son œuvre, la Société nationale des Chemins de fer vicinaux eut à résoudre la question de savoir quel serait le mode d'exploitation auquel elle donnerait la préférence, et, sans hésitation, elle répudia le monopole, la concentration entre ses mains ou en d'autres mains d'une exploi-

tation unique. Elle voulut que l'exploitation de toutes ces lignes, nécessairement éparées et indépendantes, fût abandonnée à des groupes locaux. »

« Ce système d'autonomie et de centralisation parut à la Société nationale le plus économique et le mieux fait pour se plier aux mille nécessités locales variant de région à région, de ligne à ligne. »

« De plus, ce mode d'exploitation par groupes locaux répond admirablement au vœu des populations, et on les vit, en plus d'une circonstance et en plus d'un point du pays, fonder des sociétés locales dans le but exclusif d'empêcher que l'exploitation des lignes n'allât à des mains étrangères administrant de loin et d'autorité... »

« Il faut avoir vu de près ces petites sociétés pour savoir avec quelle sollicitude, avec quel esprit d'émulation, avec quel souci de bien faire elles opèrent. Aussi la plupart ont-elles réalisé ce miracle de mériter des éloges de tout le monde et de ne donner lieu à aucune réclamation. »

La Société nationale elle-même reconnaît ces avantages. Dans son rapport de 1899, elle les appréciait dans les termes suivants :

« En effet, d'une part, les communes sont à la fois propriétaires et locataires, et, à ce double titre, intéressées doublement à l'augmentation des recettes, au bon entretien de la voie et du matériel. D'autre part, comme elles sont uniquement guidées dans cette entreprise par des considérations d'intérêt général, on conçoit que, du moment où les frais d'exploitation sont couverts, elles n'aient plus d'autre préoccupation que d'améliorer le trafic, même au prix de quelques sacrifices, en un mot de faire produire à la ligne son maximum d'utilité. »

Ces avantages, la Société n'a jamais songé, depuis lors, à les contester, et son honorable président a nettement déclaré, au sein de la Chambre, que la décision prise par la société n'avait d'autre mobile qu'un scrupule de légalité.

..

La question d'opportunité de la loi est donc hors de doute. Reste à savoir quelle forme il conviendra de donner aux associations de communes.

Parmi celles qui se sont fondées, l'une a pris la forme de société en nom collectif (Eclou-Watervliet ; les autres ont choisi la forme anonyme.

Il semble difficile d'autoriser la forme des sociétés en nom collectif, à cause de la responsabilité solidaire et illimitée qui engage ses membres.

L'on doit écarter aussi la forme de la commandite. Pour le motif qui vient d'être énoncé, les communes ne pourraient, dans une semblable société, être que bailleurs de fonds, sans avoir le droit de faire aucun acte de gestion ; sans participer, par conséquent, à l'exploitation effective de leurs chemins de fer vicinaux. Or, c'est précisément pour leur donner ce droit que la loi devrait intervenir.

Il reste, parmi les formes commerciales, la forme des sociétés anonymes, et celle des sociétés coopératives. Dans cette dernière, le nombre et les apports des associés sont variables, et les parts sont incessibles à des tiers ; cette forme ne paraît pas incompatible avec le fonctionnement d'une société d'exploitation de chemins de fer vicinaux.

Mais, dans une société coopérative, les associés peuvent s'engager solidairement ou divisément, indéfiniment ou jusqu'à concurrence d'une certaine valeur. (Art. 86 de la loi de 1873.) Les communes ne pourraient évidemment, dans une semblable société,

viers, Menin, Audenarde, Etterbeek, Gilly, Vilvorde. La ville de Bruxelles s'y est montrée hostile.

Voy. *Journ. des Trib.*, 1898, p. 809 et 829 ; *Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, 1898, 4^e liv., p. 1176, article signé A. G. (GROUX). Cet article se prononce contre la légalité de pareilles associations. Dans le même sens, un article de M. CRAHAY dans la *Revue catholique de droit*, de mars 1898.

que prendre des engagements personnels et limités.

Les provinces peuvent avoir le même intérêt que les communes à entrer dans les associations formées entre celles-ci. Il y a lieu de les y autoriser.

La proposition de loi admet que des particuliers puissent participer à la constitution des sociétés. La commission se rallie à cette manière de voir; les particuliers sont déjà admis par la loi de 1885 à souscrire des actions de la Société nationale et à prendre part à ses assemblées générales.

La commission s'est demandé s'il ne fallait pas prévoir l'intervention de l'Etat, à titre de coparticipant, dans les associations ainsi formées, et elle a résolu la question par la négative.

L'Etat intervient avec les communes et les provinces dans la construction des lignes qu'il concède et qui sont établies par les soins de la Société nationale des Chemins de fer vicinaux; mais il n'est nullement nécessaire qu'il intervienne dans leur exploitation. S'il participe à la formation du capital des associations intercommunales d'exploitation de ces lignes, il paraît à votre commission que son intervention doit plutôt se traduire, comme pour la voirie, sous la forme de subsides à fonds perdus, et non pas sous la forme de souscription de parts sociales. Il est conforme à l'esprit de large décentralisation qui a dicté la loi de 1885, d'abandonner l'exploitation des lignes locales à ces organismes locaux qui sont si bien faits pour l'entreprendre. Ce serait d'ailleurs un embarras pour l'Etat de se faire représenter dans ces multiples sociétés d'importance secondaire. Ce serait aussi pour elles un danger, car elles peuvent craindre l'intrusion d'agents politiques, qui seraient tentés de se jeter en travers de leurs résolutions.

Les associations de communes se trouvent toujours sous le contrôle de la Société nationale ou l'Etat à la haute main. C'est elle qui leur aura loué l'exploitation pour un terme de quinze ou trente ans, et elle aura arrêté les conditions de la location.

D'ailleurs, rien n'empêche d'insérer dans la loi une disposition rappelant celle de l'article 7 de la loi de 1885, ainsi conçue :

« Art. 7. Le gouvernement a le droit de contrôler toutes les opérations de la société et, à cette fin, d'exiger d'elle tous états de renseignements. Il peut s'opposer à l'exécution de toute mesure qui, selon lui, serait contraire soit à la loi, soit aux statuts, soit aux intérêts de l'Etat.

Enfin, rappelons que l'Etat a le droit de racheter les lignes, conformément à l'article 13 de la loi de 1885.

Il va de soi que les communes ne pourront faire un acte aussi important que la constitution d'une société, sans les interventions administratives que la sauvegarde de leurs intérêts exige pour des actes beaucoup moins essentiels. Elles resteront donc soumises à l'avis de la députation permanente. L'approbation du gouvernement résultera de l'arrêté royal qui autorisera les sociétés intercommunales. Le gouvernement ne l'accordera que si les sociétés se conforment aux conditions qu'il arrêtera.

De même que les sociétés de mines, minières et carrières qui adoptent la forme commerciale, les sociétés intercommunales ne deviendront pas pour cela des sociétés de commerce.

L'esprit de lucre leur est étranger ou, du moins, ne sera que l'accessoire de leur fonctionnement.

Mais le principal effet de la loi sera de leur donner la personification civile, avec les avantages qui s'y rattachent : faculté d'acquérir, d'ester en justice, etc.

Elles seront de plus régies par la forme d'association qu'elles prendront pour autant que cela soit compatible avec les principes du droit public, auxquels elles restent soumises.

Il convient même de leur accorder des conditions spéciales.

Comme le disait l'Exposé des motifs de la loi de 1884, à propos de la Société nationale elle-même : « Une semblable société ne peut, on le comprend, être soumise à toutes les règles du droit commun; elle est d'une nature spéciale, elle a en quelque sorte un caractère public (1). »

Dans la discussion de cette loi, l'honorable M. Malou proposa d'attribuer au gouvernement le droit de permettre en faveur de la Société nationale certaines dérogations aux règles de la loi sur les sociétés. Le gouvernement adhéra à cette proposition. Voici comment, dans un discours prononcé par lui au cours de la discussion, l'honorable M. Graux s'exprimait :

« Il serait imprudent d'appliquer d'une façon générale toutes les dispositions de la loi du 18 mai 1873 à une société d'un caractère aussi spécial que celui de la société des communes qu'il s'agit de constituer. Il existe, en effet, dans la loi de 1873, une série de dispositions que le projet en discussion n'abroge pas d'une manière expresse, mais qui, cependant, ne sont pas applicables et doivent, dès lors, être envisagées comme abrogées tacitement. Ainsi, la loi de 1873 exige au moins sept associés; elle prescrit des versements en argent et en détermine la quotité; elle veut que le capital social soit entièrement souscrit; elle règle la forme des souscriptions; elle impose l'affectation d'actions au gage de la gestion des administrateurs; elle prévoit le cas de modifications aux statuts et règle les conditions dans lesquelles ces modifications doivent s'opérer; elle indique enfin la marche à suivre en cas de perte d'une partie du capital et de dissolution. Ces dispositions sont pour la plupart incompatibles avec la société projetée. Lui seront-elles ou ne lui seront-elles pas appliquées? Quelle source féconde de controverses! Il faut la tarir. On le fera en déclarant que les principes généraux de la loi de 1873 seront appliqués — c'est l'idée de l'honorable M. Malou — mais en déléguant en même temps au gouvernement le pouvoir de déterminer, par l'approbation des statuts, les dispositions qui seront appliquées à la société nouvelle et celles qui ne s'y appliqueront pas; celles, en d'autres termes, auxquelles il est nécessaire de déroger, à raison de la nature spéciale de la société. »

Ces termes s'appliquaient à la Société nationale, qui devait être constituée sous forme de société anonyme; on peut en dire autant des sociétés à constituer sous la forme coopérative.

Il y a donc lieu d'insérer dans la loi la disposition finale de l'article 1^{er} de la loi de 1884, ainsi conçue :

« Ils (les statuts) seront conformes aux prescriptions des lois du 18 mai 1873 et du 22 mai 1886, en tant qu'il ne sera pas nécessaire d'y déroger à raison de la nature spéciale de la société. »

Enfin, les sociétés intercommunales pourraient jouir de l'exemption de la patente, de l'enregistrement et du timbre, dont jouit la Société nationale conformément aux articles 11, § 1^{er}, et 12 de la loi du 24 juin 1885.

Le texte de la proposition de loi devra être modifié conformément aux observations qui précèdent.

(1) Voy. PASIN., 1884, p. 220, 1^{re} col.

Un membre a proposé la rédaction suivante :

« Le gouvernement pourra concéder le bénéfice de la loi de 1873 aux groupes des communes qui voudront s'associer entre elles pour constituer des sociétés d'exploitation de chemins de fer vicinaux ;

« Les provinces et les particuliers pourront faire partie de ces sociétés. »

Après discussion, la commission s'est arrêtée aux textes reproduits ci-après.

Il y a lieu de se préoccuper de la situation dans l'avenir de sociétés actuellement existantes.

Ces sociétés ont reçu la consécration de la Société nationale des Chemins de fer vicinaux, et aussi, virtuellement, celle du gouvernement lui-même, qui a approuvé les délibérations des conseils communaux aux fins de la construction et de l'exploitation de leurs lignes.

Voici comment s'exprime au sujet de l'une d'elles une note envoyée à la commission par l'honorable M. Tack, l'un des signataires de la proposition de loi. Elle expose également le mode de constitution de ces sociétés, et elle indique une disposition transitoire à inscrire dans la loi pour assurer leur maintien.

CHEMINS DE FER VICINAUX.

« Au nombre des communes qui se sont constituées en société anonyme pour l'exploitation des chemins de fer vicinaux qui traversent leur territoire, on compte les villes de Courtrai, Menin, Wervicq et les communes rurales intermédiaires.

« On peut se rendre compte de la manière dont elles se sont constituées et de la procédure qu'elles ont suivie pour atteindre leur but, en consultant le *Moniteur* et son annexe. (*Recueil des actes et documents relatifs aux sociétés.*)

« Le *Moniteur* du 14 juin 1890, n° 163, p. 1639, contient l'arrêté royal du 7 juin 1890, qui déclare la Société nationale des Chemins de fer vicinaux concessionnaire du chemin de fer vicinal Courtrai-Menin-Wervicq et porte que ce chemin sera établi, entretenu et exploité suivant les plans approuvés par le ministre de l'agriculture et des travaux publics et conformément aux clauses des cahiers des charges arrêtés le 20 mars 1886, modifiés le 27 février 1896.

« L'arrêté royal approuve les délibérations des conseils communaux qui ont consenti à intervenir dans la construction de la ligne et fixe à 300,000 fr. l'intervention de l'Etat dans la formation du capital.

« Le cahier des charges spécial à ce chemin de fer Courtrai-Menin-Wervicq pour l'exploitation de la ligne est annexé à l'arrêté royal du 7 juin 1890.

« Aux termes de ses statuts, approuvés par l'arrêté royal du 7 juillet 1890, la Société nationale des Chemins de fer vicinaux a pour objet la construction et l'exploitation des voies ferrées vicinales (art. 2). Elle peut, conformément à l'article 3, abandonner l'exploitation à des tiers, moyennant d'observer les conditions prescrites par la loi.

« C'est par application de ces dispositions que la société a cédé l'exploitation de la ligne Courtrai-Menin-Wervicq à la Société intercommunale anonyme pour l'exploitation du chemin de fer vicinal Courtrai-Menin-Wervicq.

« L'acte constitutif de cette dernière société se trouve au *Recueil des actes et documents relatifs aux sociétés*, annexé au *Moniteur* des 26-27 septembre 1892, page 886.

« L'acte est suivi au *Moniteur* de ses annexes, concernant les délibérations prises par les collèges

échevinaux et les conseils communaux des diverses communes qui participent à l'exploitation.

« En jetant un coup d'œil sur ces documents, on se fera une idée exacte de la marche suivie généralement en la matière pour arriver à la constitution des sociétés anonymes intercommunales.

« Aux termes de l'acte constitutif de la Société intercommunale, elle a pour objet l'exploitation de la ligne et de ses extensions, ainsi que les transports et le service se rattachant à ce but principal.

« Elle peut faire toutes opérations quelconques intéressant son exploitation et ses transports, notamment acquérir, installer, prendre ou donner en location des terrains, bâtiments ou constructions.

« La Société intercommunale est actuellement en pleine prospérité : elle vient d'être autorisée de donner à sa ligne une extension importante, comprenant la ligne de Courtrai à Wacken et la ligne de Courtrai-Menin par Mouscron. La longueur de ces lignes nouvelles est de 43,585 mètres ; le réseau total, lorsque la construction de lignes nouvelles sera achevée, dépassera 80 kilomètres.

« Un arrêté royal de 8 septembre 1897 (*Moniteur* des 20-21 septembre 1897) a accordé la concession de l'extension à la Société nationale des Chemins de fer vicinaux, et celle-ci, par convention du 24 novembre 1896, a cédé l'exploitation des nouvelles lignes Courtrai-Wacken et Courtrai-Mouscron-Menin à la Société anonyme Courtrai-Menin-Wervicq. Les expropriations pour les nouvelles lignes se poursuivent en ce moment et la Société nationale se propose de mettre incessamment la main à l'œuvre pour la construction.

« Toutes les communes que traversent les nouvelles lignes interviennent dans la construction et dans l'exploitation, et ont pris à ce sujet des délibérations régulières. Elles ont en même temps désigné des membres du conseil communal pour les représenter auprès de la Société anonyme intercommunale existante dans laquelle elles seront intéressées.

« L'assemblée générale de la société anonyme sera convoquée pour admettre toutes les modifications que la fusion réclame.

« Le projet de délibération de l'assemblée générale est préparé ; on est d'accord sur la rédaction. On se propose de réunir sous peu l'assemblée et de faire authentifier la délibération ; on y expose les faits résultant de l'extension, l'entrée dans la société de nouveaux participants, les nouvelles conditions faites par la Société nationale pour l'exploitation, la dénomination de la firme nouvelle : « Société anonyme pour l'exploitation des chemins de fer vicinaux des environs de Courtrai et de leurs extensions », la durée de la société, le montant du capital d'exploitation porté de 40,000 francs à 100,000 francs, le montant de la participation de chaque commune.

« Afin de lever tout doute quant à la légalité de la Société Courtrai-Wervicq-Menin et de son extension, on demande que, dans le projet de loi déposé à la Chambre (n° 149, *Doc. parl.*, 1897-1898), il soit introduit une disposition transitoire calquée sur l'article 139 du code de commerce et qui pourrait être conçue dans des termes analogues à ce qui suit :

« *Disposition transitoire.* — Les sociétés intercommunales constituées avant la mise en vigueur de la présente loi sous la forme anonyme et autres ou existantes en fait pour l'exploitation de chemins de fer vicinaux ou de leurs extensions pourront être continuées moyennant de supprimer toutes clauses des statuts qui y seraient contraires et en se sou-

mettant à toutes ses dispositions. Elles pourront apporter des modifications à leurs statuts aux mêmes conditions, sans que dans ce cas l'autorisation du gouvernement soit nécessaire. Toutefois, elles resteront soumises en ce cas aux mesures de contrôle et de surveillance établies par leurs statuts actuels. »

Dans l'opinion d'une partie des membres de la commission, les associations actuelles de communes n'ont pas d'existence légale, et la loi à faire qui leur donnera la personnalité civile. Il importe donc que le gouvernement intervienne préalablement pour examiner leurs statuts. Il devra ensuite leur donner l'approbation qui les appellera à l'existence.

La commission a donc remplacé ce texte par le suivant :

« Les sociétés de communes actuellement existantes pour l'exploitation des chemins de fer vicinaux pourront, à condition de se conformer aux dispositions de la présente loi, obtenir l'approbation du roi. »

Le rapport qui précède a été adopté à l'unanimité des membres présents de votre commission.

Le rapporteur,	Le président,
JULIEN VAN DER LINDEN.	T. DE LANTSHEERE.

TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION.

ART. 1^{er}. Les communes sont autorisées, moyennant l'avis de la députation permanente et l'approbation du roi, à s'associer entre elles et avec les provinces pour l'exploitation des lignes de chemins de fer vicinaux traversant leur territoire.

Ces associations peuvent comprendre des particuliers.

ART. 2. Elles peuvent être constituées dans la forme des sociétés anonymes ou des sociétés coopératives; dans ce dernier cas, les associés ne pourront s'engager que divisément et jusqu'à concurrence d'une certaine valeur.

ART. 3. Les statuts seront conformes aux prescriptions des lois sur les sociétés, pour autant qu'il ne sera pas nécessaire d'y déroger à raison de la nature spéciale de la société.

ART. 4. Les associations formées sous la forme commerciale jouiront, sans perdre leur caractère civil, des avantages accordés par la loi aux sociétés commerciales.

ART. 5. L'approbation dont il s'agit dans l'article 1^{er} est donnée sans préjudice aux droits concédés à la Société nationale par la loi du 24 juin 1885.

Le gouvernement pourra exercer directement vis-à-vis des sociétés de communes les droits qu'il s'est réservés vis-à-vis de la Société nationale des Chemins de fer vicinaux par l'article 7 de la prédite loi.

ART. 6. Les associations régies par la loi jouiront des exemptions de la patente, de l'enregistrement et du timbre accordées à la Société nationale des Chemins de fer vicinaux par les articles 11, § 1^{er}, et 12 de la même loi du 24 juin 1885.

Disposition transitoire.

ART. 7. Les sociétés de communes actuellement existantes pour l'exploitation de chemins de fer vicinaux pourront, à condition de se conformer aux dispositions de la présente loi, obtenir l'approbation du roi.

III. — RAPPORT FAIT AU SÉNAT PAR LA COMMISSION DE L'INTÉRIEUR ET DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE (1).

Messieurs,

Le 22 juillet 1897, à l'occasion de la discussion du budget des chemins de fer, l'honorable M. Liebaert, aujourd'hui ministre des finances, exposait à la Chambre des représentants la situation singulière où se trouvaient les administrations communales d'Ypres et de Neuve-Eglise, qui, s'étant entendues, préalablement à toute adjudication avec la Société nationale des Chemins de fer vicinaux, pour l'exploitation d'une voie ferrée vicinale reliant les deux communes, voyaient annihiler tout à coup le fruit de leurs efforts.

Depuis le mois de mars, elles avaient une convention provisoire avec la Société nationale aux termes de laquelle, constituées en société, elles auraient pris part à l'adjudication de l'exploitation.

Cette adjudication fut fixée au 27 juillet 1897.

Quoique déjà à six reprises différentes la Société nationale eût traité avec des associations de communes, des scrupules venaient de surgir chez ses administrateurs sur la légalité de pareilles sociétés.

Partant de là, elle avertit les deux communes d'Ypres et de Neuve-Eglise qu'elles étaient exclues de l'adjudication.

Comme conclusion de son discours, l'honorable M. Liebaert demanda que le gouvernement présentât un projet de loi mettant désormais les communes à l'abri de pareil accident.

L'honorable M. Fris, président de la Société nationale, répondit : « Il n'y a que cela à faire; toutes les responsabilités seront couvertes (2). »

La question n'avancant guère, le 29 mars 1898 l'honorable M. Liebaert revint à la charge et, après avoir brillamment et solidement établi sa thèse, déposa, d'accord avec plusieurs de ses collègues, une proposition de loi provoquée, du reste, par une consultation délibérée à la demande de la Société nationale.

L'honorable M. Fris donna lecture de la partie principale de cette pièce, qui aboutit à proclamer la nécessité d'une loi spéciale, pour habiliter les communes à exploiter des tramways intercommunaux.

Il termina ainsi son discours : « Je ne verrais, d'ailleurs, aucun inconvénient à ce que le gouvernement étudiat, de concert avec la Société nationale, le point de savoir s'il y a lieu de donner satisfaction à l'honorable M. Liebaert (3). »

Ces explications n'ayant pas eu l'agrément de cet honorable membre, il déposa sa proposition dont la formule définitive fut rédigée en ces termes :

« Les communes sont autorisées à s'associer entre elles et avec les provinces pour l'exploitation des lignes vicinales parcourant leur territoire. Ces associations peuvent comprendre des particuliers. »

Il s'agissait donc de résoudre le doute soulevé par la Société nationale, doute qui n'existait pas en 1875, lorsque fut conçue la première idée de chemins de fer vicinaux, ni en 1885 lorsque fut votée la loi que complète le projet actuel.

La proposition fut renvoyée à une commission spéciale.

(1) Présents : MM. le baron Surmont de Volsberghe, président; le baron d'Huart, Cogels, Tournay et Léger, rapporteur.

(2) *Ann. parl.*, Ch. des repr., 1896-1897, p. 1947.

(3) *Ibid.*, 1897-1898, p. 971.

Vers le commencement de 1898, la concession et la construction de trois nouvelles lignes vicinales aboutissant à Bruges, paraissant assez prochaines, l'administration communale de cette ville s'était mise en rapport avec la Société nationale des Chemins de fer vicinaux. Elle se heurta aux scrupules que l'honorable M. Fris fit connaître à la Chambre, le 29 mars suivant.

Mais déjà le 15 mars, par une lettre rendue publique et mentionnée au rapport de la commission spéciale de la Chambre, l'administration communale de Bruges avait combattu le système de la Société nationale; elle y faisait siens les arguments développés par l'auteur de la proposition.

Sur l'initiative de celle de la Flandre occidentale, les délégués des députations permanentes du pays et les sénateurs provinciaux se réunirent le 2 juillet 1898 pour examiner la question : il fut décidé que chacune l'étudierait de son côté et ferait connaître son sentiment.

Depuis lors différentes députations permanentes ont émis le vœu de voir adopter par les Chambres (1) la proposition de l'honorable M. Liebaert.

La commission spéciale, saisie de la proposition, l'a étudiée à fond : elle est sortie de ses délibérations toute transformée et constitue le projet de loi dont le Sénat est saisi. Son effet sera d'ajouter un nouvel élément à la prospérité du pays, en mettant autant que possible en communication avec le réseau national, par un réseau très économique, les nombreuses communes qui ne peuvent espérer y être reliées par une voie ferrée à grande section.

Si, comme on l'a dit à la Chambre, les chemins de fer vicinaux sont d'intérêt public, ils sont bien plus d'intérêt communal, parce qu'ils doivent tirer de l'isolement par là relever, vivifier de nombreuses communes exclues pour ainsi dire de la vie industrielle et commerciale du pays.

.*

Il n'est pas hors de propos de voir jusqu'à quel point la proposition et le projet répondent aux traditions historiques du pays.

La nature du sol, son état, sa configuration, son régime fluvial, ont amené de bonne heure les populations à se grouper le long des cours d'eau qui constituaient alors, comme ils le sont encore maintenant dans les pays neufs, les voies premières de communication et de transport les plus faciles, les plus économiques.

Longtemps la voirie par eau resta de loin en Belgique la principale route des échanges, non seulement avec les nations étrangères, mais elle la resta pour les diverses parties du pays entre elles. La voirie par terre se réduisait à peu de chose : l'insuffisance des moyens de transport, le mauvais état des routes et des chemins l'expliquent suffisamment.

A part quelques rares voies romaines, il n'existait que des chemins de terre. Les chaussées pavées ne firent leur apparition que fort tard. Force fut donc d'effectuer les transports presque exclusivement par eau. Aussi tous les efforts se tournèrent-ils vers les voies naturelles si largement offertes par les nombreux cours d'eau qui sillonnent notre pays. Comme le fait remarquer à juste titre Vif-

quin, dans son grand ouvrage *Les Voies navigables de la Belgique*, c'est à cette facilité naturelle de communication que l'ouest de la Belgique, le comté de Flandre, doit le développement rapide de son industrie et de son commerce. La partie orientale du pays, la vallée de la Meuse et de la Sambre, à raison de la configuration de leur sol, restèrent en retard (2).

Nos archives en contiennent des preuves multiples.

L'activité industrielle et commerciale des communes les força à s'assurer les issues les plus utiles, les plus commodes, les plus sûres possibles autant vers la mer, pour leurs relations lointaines, que vers l'intérieur, pour leurs affaires locales.

Aussi, en Flandre, les voyons-nous, d'un côté, s'efforcer d'atteindre l'estuaire du Zwyn, si vaste aux tout premiers temps du moyen âge. En 1228, Jeanne de Constantinople autorise les Gantois à achever, en association avec les communes qui devaient en profiter, le canal sur Ardenbourg, qui, à cette époque, bordait ce bras de mer (3). En 1231, sa sœur Marguerite les autorise à creuser la Lieve et à arriver par là à Damme, qui possédait un large port sur le même estuaire (4). Le 12 juin de la même année, elle autorise Ypres à canaliser l'Yperlée et l'Yser jusqu'au chenal de Nieupoort (4).

En 1286, Bruges reçoit l'autorisation de creuser aussi un canal jusqu'à Damme parce que la voie naturelle s'ensable et Gand reçoit la permission de recréuser le canal de 1231 (4).

Au commencement du xve siècle, les États de Flandre, d'Artois et la ville de Lille s'associent pour recréuser la Deule de Lille à Lens et s'en partager les péages. Cet état de choses dure jusqu'en 1696, date à laquelle Lille, tombée entre les mains de Louis XIV, prend sur elle toutes les charges et perçoit les péages à son profit exclusif (5).

En 1543, Gand et Eecloo s'entendent, par traité entre les échevins des deux villes, pour creuser un canal d'Eecloo à la Liève (6).

En 1545 encore, association entre Gand, Anvers, Audenarde, Mons, Valenciennes, Douai, pour assurer la navigation du Haut-Escaut (7), — reconvenue en 1563 (8) et en 1565 — (9) obtenant l'autorisation d'établir à frais communs un système d'écluses dans l'Escaut, en aval de Tournai, et d'en percevoir les péages à leur profit commun.

En 1595, sur autorisation de Philippe II, Arras s'associe avec les abbayes des bords de la Scarpe pour canaliser cette rivière d'Arras à Douai et y construire des écluses (10).

De 1613 à 1624, Gand, par autorisation des archiducs, achève le canal de Bruges à Gand, commencé par les Brugeois en 1379. Le canal est complètement recréusé à frais communs par les deux villes, par édit obtenu de Marie-Thérèse en 1751 et moyennant subside des États de Flandre.

Par un règlement de 1775, le conseil de surveillance est formé pour Gand des magistrats de la

(2) VIFQUIN, *Les voies navigables de la Belgique*. Bruxelles, 1842, chap. II, p. 385 et suiv.

(3) WOLTERS, *Les eaux de la Flandre orientale*. Gand, 1874, t. I^{er}, p. 6 et 7.

(4) VIFQUIN, *loc. cit.*, ch. I^{er}, p. 23.

(5) *Id.*, *ibid.*, ch. I^{er}, p. 24.

(6) WOLTERS, *loc. cit.*, ch. I^{er}, p. 86.

(7) Archives générales du royaume, collection du conseil privé, reg. 45, fo 121 vo.

(8) *Ibid.*, no 791 de l'Inventaire imprimé de la chambre des comptes, fo 128.

(9) *Ibid.*, reg. 791, fo 361.

(10) VIFQUIN, *loc. cit.*, ch. I^{er}, p. 38.

(1) Ce sont les députations permanentes du Brabant, d'Anvers, des deux Flandres, du Hainaut, de Liège, du Limbourg; celle du Luxembourg s'est abstenue; celle de Namur fait une réserve en faveur des sociétés privées.

Keure et de ceux du Vieux-Bourg, pour Bruges des magistrats du Franc et de ceux de la prévôté (1).

En 1622, convention entre Bruges et Ostende pour creuser un canal entre ces deux villes, en prolongement de celui qui allait s'achever entre la première et Gand (2).

En 1639 et 1640, Furnes et Dunkerque s'associent pour reconstruire à frais communs les canaux depuis Plasschendaale, sur le canal de Bruges à Ostende, jusqu'à Furnes et Dunkerque (3).

En 1642, association d'Ypres et de Nieuport pour recréer l'Yperlée et l'Yser jusqu'au chenal de Nieuport, en garantissant Furnes contre tout dommage (4).

En 1663, association des communes riveraines de la Mandel, pour en exhausser les ponts et jouir de la navigation (5).

En 1670, Bourbourg et Dunkerque s'associent pour construire à frais communs le canal de Bourbourg (6).

Toutes ces communes faisaient en petit ce que la ville de Bruxelles et ses voisines : Schaerbeek, Saint-Josse-ten-Noode, Laeken, Molenbeek, etc., font en grand, sans faire le moindre collectivisme.

Il se voit, par cet exposé, que les communes usaient largement de la liberté de s'associer, soit entre elles le plus souvent, soit avec les Etats ou avec les châtellenies.

Cette situation fut modifiée du tout au tout par l'invasion française. L'organisation administrative, qui avait rendu puissantes et prospères nos belles communes, fut brisée. L'individualisme régna dans l'ordre administratif comme dans l'ordre social, dominé par la centralisation. Un régime communal nouveau fut introduit; il eut pour point de départ la loi du 14 décembre 1789, article 50, et le décret des 46-24 août 1790, titre XI, qui lui sert de complément; il est réglé actuellement par les mêmes principes et par la loi communale de 1836.

En ce qui concerne la matière du projet de loi, il s'agit de l'article 75 de cette loi combiné avec l'article 134 que certains auteurs, M. Giron entre autres, regardent comme restrictif, d'autres comme simplement énonciatif.

* *

Avant d'en venir à l'examen du projet actuel, il n'est pas sans intérêt de jeter un coup d'œil sur la législation analogue des nations voisines.

L'Angleterre, pays de traditions, est divisée en comtés et paroisses. La paroisse est son unité fondamentale comme la commune en Belgique. « Elle avait jadis une compétence presque universelle; mais elle présentait l'inconvénient d'avoir une étendue trop restreinte et de posséder des ressources insuffisantes pour satisfaire à ses diverses obligations.

« De là l'usage qui s'est insensiblement introduit de réunir certaines paroisses en vue d'un but déterminé, la bienfaisance, par exemple, l'instruction publique, l'entretien des routes (7). »

Rien dans la loi anglaise n'avait prévu ces petites fédérations; rien non plus ne les défendait. Les pa-

roisses sont à l'heure qu'il est unies pour les objets les plus divers, tantôt par un ordre formel de la loi, tantôt par une faculté que leur confère ou un *order* d'une commission créée en vertu d'un *act* de 1896 ou un acte du Parlement. Elles le sont avec ce caractère particulier, qu'une même paroisse peut faire partie, pour les diverses charges qui lui incombent, de différentes unions.

Ainsi certaines paroisses se réunissent spontanément en vue de mieux organiser le service de la charité publique. Cette union a un bureau électif qui fixe l'impôt connu sous le nom de taxe des pauvres. Il y en a 649 pour l'Angleterre et le pays de Galles (8).

A côté de cette union, il y a d'autres groupements pour la police, au nombre de 675 (9).

En 1848, par les statuts 11 et 12 de Victoria furent créés les districts sanitaires auquel un *Act* de 1894 attribua toutes les fonctions exercées autrefois par les districts des routes.

Une loi de 1893 (loi Mundella) répartit les paroisses en bureaux scolaires.

Enfin, une loi de 1894 permet à une paroisse ou à un district de s'entendre avec une autre paroisse ou un autre district pour un intérêt commun et de transférer au comité directeur de cette nouvelle union une partie des pouvoirs qui leur appartiennent.

Cette même loi, dans de nombreux cas, prévoit aussi la constitution de comités de provinces (nouvelle dénomination pour régler les questions intéressant plusieurs comités).

La variété des groupements locaux repose sur le principe d'une communauté d'intérêts publics.

Les villes sont distraites des districts au milieu desquels elles se trouvent pour former des districts distincts.

Toute cette législation est marquée de ce caractère, qu'elle n'entend pas couler toutes les localités dans le même moule, que le législateur anglais se soumet à admettre la diversité des intérêts locaux, sans chercher à leur faire violence.

Le droit public de l'Angleterre ne craint pas d'accorder à de nombreuses institutions la personnalité civile, multipliant ainsi l'engrenage d'intérêts qui rattachent le citoyen à la communauté. Toutes ces diverses institutions sont largement dotées du droit d'acquérir, de posséder, de contracter, de s'obliger : ce sont autant de corporations (10).

L'acte 59 et 60 de Victoria de 1896, chapitre 48, revisant et refondant entièrement les actes de 1864 et de 1868, promulgue une loi complète sur les chemins de fer vicinaux, *Light Railway Act*, pour l'Angleterre, le pays de Galles et l'Ecosse.

Cette loi organise une commission de trois membres nommés pour cinq ans par le secrétaire d'Etat du *Board of Trade* : cette commission a pour mission de suggérer, d'instruire toute demande de concession de tramways vicinal, d'offrir toutes facilités aux promoteurs de ces voies économiques et après instruction complète de les autoriser.

L'autorisation (*order*) délivrée emporte provision pour l'exécution; elle est définitive dès que le ministre l'a approuvée, sauf annulation de la décision ministérielle par le Parlement.

Si les commissaires refusent une concession,

(1) VIFQUIN, *Les voies navigables de la Belgique*, ch. I^{er}, p. 39.

(2) Id., *ibid.*, p. 41.

(3) Id., *ibid.*, p. 41.

(4) Id., *ibid.*, p. 42.

(5) Id., *ibid.*, p. 47.

(6) Id., *ibid.*, p. 48.

(7) PIFFEROEN, *Les réformes communales*. Gand, 1895, p. 11.

(8) VIFQUIN, *Les voies navigables de la Belgique*, ch. I^{er}, p. 13.

(9) Id., *ibid.*, p. 16.

(10) Id., *ibid.*, p. 13 à 24; MAURICE VAUTHIER, *Le gouvernement local de l'Angleterre*. Paris-Bruxelles, 1895, chap. VI, VII, VIII.

l'appel est ouvert auprès du ministre qui les invite à un nouvel examen.

Les paroisses, les bourgs, les districts, les comtés peuvent s'associer entre eux, soit avec des particuliers; l'autorisation comprend la construction et l'exploitation.

Si la concession est donnée à un groupe de paroisses, de bourgs, de districts ou de comtés associés entre eux ou avec des particuliers, les commissaires accordent, de fait, la personification civile; une corporation nouvelle est créée.

L'Act de 1896 indique les voies et moyens, impôts ou emprunts à l'aide desquels les dépenses seront couvertes.

Des subsides peuvent être accordés dans certains cas sur les fonds du trésor.

Les administrations des corps intéressés nomment un comité mixte pour la construction et l'exploitation des voies concédées; les membres en sont pris dans le sein de ces administrations. Ce comité mixte possède, par sa nomination même, tous les pouvoirs donnés par la loi aux concessionnaires qui le délègue.

Mais ce sont les délégués : paroisses, bourgs, districts, comtés, les concessionnaires associés qui fixent entre eux la part contributive de chacun dans les dépenses de l'entreprise. Les différends sont tranchés par le Board of Trade.

Le contrôle, la vérification des comptes appartiennent aux corps et aux particuliers intéressés (1).

Ainsi, notamment, le duc de Sutherland s'est associé avec les paroisses d'Embo et de Dornoch pour un tramway vicinal mettant ces localités en relation avec la station du chemin de fer à Mound. Il s'est aussi associé avec celles de Forsinard, Melvich et de Port Skerra et quelques particuliers; pour cette dernière entreprise, le trésor a accordé un subside.

Le bourg de Barking s'est associé avec celui de Repton pour l'établissement d'un tram électrique entre eux (2).

Pendant le semestre du 31 mai au 30 novembre 1897, les commissaires ont reçu 30 demandes de concession; du 30 novembre 1897 au 31 mai 1898, ils en ont reçu 35, et du 1^{er} juin au 30 novembre 1898, 53 (3).

Sur ce total de 119, 31 sont présentées par des paroisses, des bourgs, des districts, des comtés, associés soit entre eux, soit avec des particuliers ou de grandes sociétés de chemin de fer. La dernière requête à la date de novembre 1898 par les commissaires est formulée par deux comtés et le duc de Portland (4).

Cette loi de 1896 offre ceci de remarquable qu'elle met sur le même pied les villes les plus importantes, telles que Londres, Liverpool, Glasgow, les districts, les comtés jusqu'à la dernière paroisse, toute société, tout propriétaire, en un mot, toutes les forces vives de la nation.

* *

Si la décentralisation administrative est ancienne et traditionnelle en Angleterre, elle est récente en Prusse et n'y marche que lentement. Les progrès

réalisés sont le résultat des travaux du professeur Von Gneist, de l'université de Berlin, qui ont beaucoup contribué à faire comprendre en Allemagne les idées gouvernementales et administratives anglaises. Ils y ont fait introduire les unions des communes, facultatives ou obligatoires, constituées pour un objet déterminé de nature communale.

La Prusse est divisée en provinces très étendues, régences, cercles, cantons et communes rurales. A côté de celles-ci se trouvent les « Gutsbezirke » aussi vastes que ces dernières, parfois davantage, mais étant des parties de territoire appartenant à un propriétaire unique, supportant seul toutes les charges quelconques de ce domaine. La véritable unité administrative est le cercle : il y a des cercles et des cercles ruraux.

Comme les villes de 25,000 habitants constituent chacune un cercle, il n'y a pas place entre la ville et le cercle pour une autre subdivision.

Dans les cercles ruraux il se rencontre grand nombre de communes, comme en Angleterre, dont l'étendue et les ressources sont trop restreintes eu égard à leurs charges. Une loi du 3 juillet 1891 y a pourvu « en autorisant l'union de plusieurs communes en vue de donner satisfaction à un intérêt de nature communale ». Déjà elles pouvaient s'unir pour la police en vertu des lois de 1872 et de 1888. »

Des communes voisines ou des communes et des « Gutsbezirke » peuvent s'associer pour des objets spéciaux, tels que l'instruction, la bienfaisance, l'entretien des routes, des digues, etc.

Le gouvernement prussien ayant aboli tous les péages sur les routes les a cédées aux cercles et en a cédé aussi aux communes.

Une même commune, comme la paroisse en Angleterre, peut faire partie de diverses unions pour des objets différents. En principe, l'union se fait du consentement des communes et des « Gutsbezirke » intéressés.

Par tous ces côtés, le système prussien se rapproche fort de l'organisation anglaise; deux points importants cependant l'en distinguent :

1^o Le gouverneur de la province, si l'union est nécessaire, si elle est entravée par une opposition mal fondée ou le mauvais vouloir, peut, après avoir entendu l'avis du comité du cercle, la décréter d'office;

2^o Cette union ou fédération ne peut pas, comme l'union anglaise, décréter directement un impôt sur les habitants; les ressources de l'union prussienne sont fournies proportionnellement à leurs ressources par les communes ou les « Gutsbezirke » qui en font partie (5).

Depuis lors, une loi présentée le 11 mars 1892, votée le 23 juin, promulguée le 28 juillet de la même année, a créé pour les chemins de fer d'intérêt local « (Kleinbahnen) » un régime complet. Ces voies ferrées sont regardées comme accessoire des routes sur lesquelles elles sont posées (6).

Les concessions sont autorisées par des fonctionnaires différents, suivant que l'exploitation doit se faire ou dans les villes érigées en cercles ou dans un même cercle comprenant plusieurs circonscriptions de police, ou dans plusieurs cercles, mais toujours en les tenant dans la main de l'administration supérieure du chemin de fer par la qualité, le rang

(1) WILLIAM-HENRY COLLE, *Licht railway at house and abroad*. London, 1899, ch. XI.

(2) Rapport présenté au Board of Trade en exécution du Railway Act de 1896 pour 1898.

(3) *Ibid.*

(4) Actuellement, la Belgique possède 88 lignes de tramways vicinaux en activité.

(5) PIFFEROEN, *Les réformes communales*, p. 25 à 33.

(6) J. PENET, *Bulletin de législation comparée*, 1892-1893. Paris, 1893 : *Etude sur les voies ferrées d'intérêt local, d'après la législation prussienne*.

du fonctionnaire chargé de faire les enquêtes et de délivrer les autorisations.

Le gouvernement voulait ainsi centraliser l'établissement du réseau tertiaire, comme l'appelait le ministre Maybach.

En vertu de cette loi, une association, déjà projetée antérieurement, s'est établie entre les villes de Cologne, de Bonn et les deux cercles ruraux de Cologne et de Bonn et un entrepreneur, pour l'établissement et l'exploitation d'un tramway vicinal entre ces deux villes. Cologne y a pris des actions pour 330,000 marcs, Bonn pour 100,000, chacun des deux cercles ruraux pour 75,000 et l'entrepreneur pour 300,000 (4).

Quelques cercles, mais en bien petit nombre cependant, ont suivi cet exemple. Outre la centralisation administrative, deux autres obstacles ont arrêté l'effet utile de la loi du 28 juillet 1892. Une charge trop lourde pour les provinces dont les dépenses sont multiples, et, en second lieu, les exigences de l'autorité militaire, qui, voulant éventuellement disposer du réseau entier dans toute la zone frontière et dans toute la zone assimilable, n'admet qu'un écartement de 60 centimètres entre les rails et les courbes de 30 mètres de rayon. Cette dernière exigence a arrêté les entrepreneurs sérieux.

Les derniers renseignements reçus confirment par les résultats constatés cette appréciation de M. Penet. C'est à peine si, à l'heure qu'il est, toute la monarchie prussienne compte 1,318 kilomètres de ce genre de voies, quoique le trafic et les recettes augmentent constamment dans de notables proportions sur celles qui existent.

Il est question de modifier cette loi pour arriver à étendre davantage le réseau tertiaire regardé par tous ceux qui s'en sont occupés en Prusse, comme indispensable au développement du commerce et de l'industrie (2).

En France, la législation créée par la Révolution de 1789 avait fait table rase du passé; la législation de l'an III, sous le Directoire, n'a guère modifié l'état de choses créé par elle. Cette œuvre est restée intacte dans ses lignes fondamentales et ses dispositions régulatrices jusqu'en 1848. A ce moment, Odilon Barrot fit inscrire dans la Constitution du 3 novembre le principe d'un conseil cantonal; il resta à l'état de lettre morte. Les circonstances firent que ce germe demeura sans le moindre développement pratique.

La loi du 16 avril 1884 réglant à nouveau le régime communal n'apporta guère de modification fort notable à cet état de choses. Cependant un article 116 permet aux conseils municipaux de faire entre eux des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité intercommunale. Les difficultés d'application rendirent cette disposition inutile.

Tout autre est la loi du 22 mars 1890. Elle reconnaît l'association des communes sur une base très large et plus efficace. Pour y arriver, elle ajoute à la loi de 1884 un titre VIII : *Des syndicats des communes*; l'article 1^{er}, devenant l'article 169 de la loi municipale, détermine en ces termes le but du législateur :

« Art. 169. Lorsque les conseils municipaux de deux ou plusieurs communes d'un même département ou de départements limitrophes ont fait con-

naître, par des délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale et qu'ils ont décidé de consacrer à cette œuvre des ressources suffisantes, les délibérations prises sont transmises par le préfet au ministre de l'intérieur, et, s'il y a lieu, un décret rendu en conseil d'Etat autorise la création de l'association, qui prend le nom de « Syndicat de communes ».

L'idée première de cette création nouvelle est la nécessité de pourvoir au service de l'enseignement, surtout à celui de la bienfaisance; l'Exposé des motifs le constate à l'égard de ce dernier, en déclarant que plus de 20,000 communes en France sont dépourvues de tout service hospitalier (3).

Mais si la son point de départ, sa portée est bien plus étendue.

Le rapport fait au Sénat répétant les paroles de M. Delombre (4), rapporteur de la Chambre des députés, rompant avec les traditions étroites des lois de 1789, de 1790 et de l'an III, s'exprime ainsi : « La sphère d'activité des associations de communes n'est pas limitée. Leur action pourra s'exercer pour l'organisation d'établissements d'enseignement supérieur, d'enseignement professionnel, pour la création et l'entretien des voies de communication, de moyens de transport, d'entreprise de dessèchement, d'éclairage, de construction d'aqueducs, de canaux, etc. »

Nous notons ces mots significatifs : La sphère d'activité des associations des communes est illimitée...; elle pourra s'exercer pour la création et l'entretien des voies de communication, de moyens de transport, etc.; c'est un retour vers l'ancien droit communal, comme on le verra un peu plus loin.

Le même rapport au Sénat autorise l'intervention de citoyens aussi bien pour aider à fournir des ressources au syndicat, que pour faire partie de son administration au même titre que les délégués des communes.

Cette loi met fin, pour partie, aux règles étroites, centralisatrices du régime communal établi par la Révolution; elle assouplit les institutions communales de la France et cherche à les adapter, comme celles de l'Angleterre et de la Prusse, aux nécessités des habitants, aux nouvelles exigences de la vie sociale, de la vie économique des diverses régions du pays. Cependant la centralisation administrative a peine de voir restreindre son action.

Nous devons nous pénétrer de ces exemples donnés par les grands pays qui nous entourent et poursuivre comme eux ce but si important pour la prospérité de la patrie. Le projet est un troisième pas dans cette voie; les lois sur l'enseignement primaire ont fait le premier, bien timide, en permettant la réunion de deux ou de plusieurs communes, en vue de construire une école communale pour leurs habitants; le second par la loi du 6 août 1897 sur les établissements hospitaliers intercommunaux.

Notre droit communal a reçu de la Révolution française une infusion de raideur dont il ne parvient que difficilement à se débarrasser. Elle est cause en grande partie des difficultés que rencontre entre autres l'expansion des idées d'hospitalisation intercommunale.

D'un côté, on se heurte à l'isolement des communes sans lien direct entre elles, par crainte de

(1) J. PENET, *Bulletin de législation comparée*, 1892-1893 : *Etudes sur les votes forcés d'intérêt local, d'après la législation prussienne*.

(2) *Ibid.*

(3) Exposé des motifs de la loi du 22 mars 1890 (*Journal officiel* du 24 juillet 1888, annexe).

(4) Rapport de M. LABICHE (*Journal officiel* du 2 février 1890, annexe).

l'idée corporative; de l'autre, un pouvoir aspirant, attirant à lui, réunissant, centralisant en lui toutes les forces agissantes de la nation. Il en résulte une limitation étroite de la liberté d'action communale contrastant singulièrement avec le régime séculaire d'épanouissement qui avait existé dans nos contrées et avait si largement stimulé l'activité des communes et de leurs habitants. Le régime apporté par l'étranger en les déshabituant d'user de leur énergie propre les a, au contraire, accoutumées à tourner de plus en plus les yeux et à tendre les mains vers le pouvoir central, à tout ou presque tout lui demander!

Voici ce qu'en dit M. Defooz : « Gardons-nous de confondre la tutelle administrative avec ce régime de concentration, de centralisation despotique sous lequel nous avons vécu; avec ce régime qui avait transformé les corps administratifs des communes et des provinces en agents impériaux passifs.

« Sous le gouvernement impérial, nos communes et nos provinces étaient devenues des bataillons et des régiments qui marchaient ou faisaient halte suivant le mot d'ordre donné à Paris.

« Pour elles, alors, plus d'initiative, plus de spontanéité d'action, plus de vitalité propre (1). »

M. Giron fait ressortir le contraste en ces termes (2) : « Sous l'ancien régime, l'administration du pays appartenait presque tout entière aux échelons. Le pouvoir judiciaire même était municipalisé.

« Les magistrats locaux étaient chargés, non seulement de la gestion du patrimoine, mais encore de la police, ce qui embrassait les mœurs, la santé publique, les vivres, la propreté, les édifices, les précautions contre les incendies, l'embellissement et la décoration des villes, la tranquillité publique tant de jour que de nuit, les voitures, les messageries, le commerce, les corps de métier, les arts, les manufactures, les pauvres, la religion même à certains égards.

« On voit par cette énumération combien était vaste le champ ouvert à l'activité des anciennes administrations municipales dans les Pays-Bas. Elles dirigeaient nombre de services publics qui touchaient aux intérêts généraux du pays et qui, de nos jours, sont centralisés entre les mains du gouvernement. Elles se trouvaient ainsi liées, comme un membre nécessaire, à la constitution de l'Etat. C'est ce qui explique comment notre vieil édifice communal a traversé tant de siècles et tant de vicissitudes politiques sans rien perdre de sa solidité. Il était impossible d'y toucher sans ébranler dans sa base l'administration générale du pays et sans froisser d'innombrables intérêts. Joseph II entreprit la refonte de ce régime, mais ses tentatives de réformes déterminèrent un soulèvement national, et il ne fallut pas moins que la puissance de la Révolution française pour mener à fin l'œuvre qu'il avait commencée. »

L'action du pouvoir communal est bornée aux intérêts qui ont un caractère véritablement local.

L'Assemblée nationale a énuméré, dans la loi du 14 décembre 1789, tous les objets qui rentrent dans la sphère de ces intérêts.

Cette loi dispose que les fonctions propres au pouvoir municipal sont :

« De régir les biens et revenus communs des villes, bourgs, paroisses et communautés;

« De régier et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs;

« De diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à charge de la communauté;

« D'administrer les établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenus de ses deniers ou qui sont particulièrement destinés à l'usage des citoyens dont elle est composée;

« De faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

« Ce dernier point a été réglé en détail et d'une manière limitative par le décret des 16-24 août 1790, titre XI, article 3. »

Tel était encore le sentiment du gouvernement dans l'Exposé des motifs de la loi du 6 août 1897, autorisant les communes à s'unir pour organiser des établissements hospitaliers intercommunaux, lorsqu'il écrivait :

« Malheureusement notre régime légal actuel ne permet pas les associations de communes en vue d'exécuter des obligations essentiellement communales. »

Le rapporteur de la section centrale de ce projet de loi ne déniait nullement aux communes le droit de s'associer : « La législation existante », dit-il, « semble ne pas permettre ces unions; telle est du moins l'opinion du gouvernement dans l'Exposé des motifs. »

Et un peu plus loin : « Le chapitre de la loi communale portant énumération des attributions du conseil communal ne mentionne pas le droit de s'associer et aucune disposition légale ne suppose l'existence de ce droit.

« Il est certain, du reste, que l'exercice de ce droit n'est pas réglé. »

Il faut conclure de là que notre droit communal ne répond pas aux nouvelles nécessités produites par l'évolution économique où nous vivons. Notre ancien droit s'y prêtait mieux. Tout au plus peut-on dire qu'aujourd'hui la commune est en jouissance du droit d'association, qu'autre chose est son exercice.

L'honorable rapporteur, du reste, ne regarde pas l'article 73 de la loi communale comme limitatif; il considère la loi qu'il rapporte comme un pas de plus dans la voie de l'émancipation des communes; il en félicite le gouvernement. Il rappelle ensuite que dans le passé il existait en Belgique des hospices intercommunaux grâce à la liberté des fondations et qu'ils ont fonctionné régulièrement, sans difficultés pendant des siècles.

Le rapport de la section centrale sur le projet de loi devenu la loi du 27 novembre 1891, sur l'assistance médicale gratuite, reconnaît qu'aucune de nos divisions administratives ne correspond en réalité à l'identité d'intérêts qui est indispensable à ce genre de groupements.

* *

C'est donc à un bon droit que le rapport de la commission spéciale, étudiant le projet actuel, émet cette proposition : « Si les lois actuelles ne prévoient pas la libre création de fédérations semblables, elles n'y sont pas absolument hostiles; bien plus, certaines d'entre elles les contiennent en quelque sorte en germe. »

* *

Il faut sur ce point mettre en relief ce que dit l'Exposé des motifs de la loi du 28 mai 1884, orga-

(1) DEFOOZ, *Droit administratif*, t. IV, p. 19.

(2) GIRON, *Droit administratif de Belgique*, tit. VIII, *Du pouvoir communal*, n° 129.

nique des chemins de fer vicinaux; nous nous rapprocherons par là du but poursuivi par notre projet : « Leur utilité étant locale pour la plus large part, l'établissement doit en incomber aux communes, au même titre que la voirie vicinale ordinaire, avec subsides cependant de l'Etat et de la province. »

La commission spéciale fait sien ce principe de l'Exposé des motifs par lequel le gouvernement déclare que la base de la loi est « la fédération des communes pour l'établissement de la voie ferrée, ainsi que l'exploitation des lignes au moyen de capitaux fournis par les communes, avec le concours des provinces et de l'Etat ».

Mais alors, il est résulté de la loi que la Société nationale s'est trouvée en fait substituée aux communes, comme réunissant tous les intérêts dans une unité supérieure et que par la combinaison de ses divers articles elle est arrivée à constituer presque un vrai monopole à la disposition de cette société; il fallait désormais un texte spécial et des cas exceptionnels, pour que d'autres sociétés ou des particuliers pussent s'y intéresser. (Art. 17).

La loi du 24 juin 1885 a remédié à ce grand inconvénient. Non seulement elle garantit et accentue le droit des communes d'exploiter, mais elle reconnaît formellement, par un texte nouveau, aux particuliers, le droit de souscrire un tiers du capital. C'est-à-dire que la loi en vigueur contient déjà tous les germes de la proposition dont il s'agit aujourd'hui, convertie en un projet que la commission spéciale développe et formule.

Déjà en 1884, comme l'honorable auteur de la proposition le rapporte dans ses développements, l'honorable M. Beernaert, alors chef du cabinet, s'appuyant sur l'article 75 de la loi communale et sur la Constitution, avait de sa parole autorisée soutenu le droit des communes d'exploiter les trams vicinaux : ils constituent, selon lui, un intérêt communal de premier ordre. Pourquoi, dit-il, ne pas confier ce service à ceux qu'il intéresse par-dessus tout, dont ils auraient intérêt à réduire la dépense tout en dirigeant l'exploitation d'après les vœux et le contrôle des habitants?

Il est une thèse incontestable hautement proclamée par la cour de cassation, le 30 décembre 1840 (1), « que les communes, indépendamment de leur qualité de corps administratifs, constituent de véritables personnes civiles, soumises aux lois générales, et jouissent de tous les droits qui ne leur sont pas spécialement interdits par les lois particulières de leur organisme;

« Qu'elles peuvent comme telles contracter, s'obliger, acquérir, aliéner, consentir hypothèque, ester en justice, le tout après avoir obtenu les autorisations qui, d'après ces lois, leur sont nécessaires (2). »

Il est à noter que cette décision de la cour suprême, rendue sur les conclusions conformes de M. Leclercq, procureur général près la cour de cassation, l'éminent jurisconsulte que l'on sait, confirme un arrêt de la cour d'appel de Bruxelles, du 27 janvier 1841, qui lui aussi avait confirmé un jugement du tribunal de première instance de Bruxelles, du 17 février 1840 (3). De sorte que tous les degrés de juridiction s'étaient trouvés d'accord pour proclamer et consacrer un principe dont le projet

actuel applique certaines conséquences aux droits et aux devoirs des communes et des provinces.

Les droits des communes sont corrélatifs à leurs devoirs; ce sont autant de conséquences de leur raison d'être; les uns comme les autres ont pour but l'accomplissement de leur mission, de là découle immédiatement cette conséquence primordiale, que la commune ne peut jamais être censée agir par esprit de lucre, mais uniquement dans le but de donner satisfaction aux intérêts de ses habitants, dans le sens le plus large.

Donc, elle ne fait pas le commerce, quel que soit l'objet auquel elle applique son activité et une partie de ses ressources, de son domaine ou public ou privé. Elle établit des distributions d'eaux, des usines à gaz, des abattoirs, des kursaals, des casinos, des bains, perçoit des taxes, des entrées, des abonnements, des classes payantes de musique dans les conservatoires comme dans les écoles, achète, revend. Elle ne fait pas le commerce.

Personne ne contestera que sur son territoire une commune ne puisse établir un tram vicinal, le pousser jusqu'à la limite de son territoire et transporter des voyageurs jusque-là (la loi du 9 juillet 1875 lui en reconnaît d'ailleurs le droit), de transporter de même des colis. La commune voisine peut en faire autant. Pourquoi ces deux lignes ne pourraient-elles se souder? Et pourquoi, ces deux lignes de tramways établies sans solution de continuité, les communes propriétaires ne pourraient-elles s'entendre pour les exploiter dans l'intérêt commun des habitants de chacune d'elles?

Le législateur de 1875 a admis que la commune peut établir un tramway sur son territoire parce que c'est de l'intérêt de ses habitants. Il est de toute évidence que cet intérêt ne se borne pas au territoire de la commune, il rayonne au delà de ces limites; il existe ainsi dans chaque commune; de là sont nées les relations si multiples, si variées de commune à commune.

L'article 1^{er} du projet organise limitativement le droit d'association au profit des communes dont le territoire est traversé par une ligne ou dont le capital de fondation de la ligne a été formé par leur concours.

C'est précisément cet intérêt identique qui, existant partout, explique le droit des communes, comme des provinces, à s'associer pour cet objet, et à servir ainsi plus facilement et à moindres frais les intérêts de ses habitants.

Un mot a été sur ce point lancé dans la discussion à la Chambre pour attaquer le projet de loi : C'est, a-t-on dit, faire du collectivisme.

A ce compte-là, l'Angleterre, le royaume de Prusse, la France sont collectivistes; l'Angleterre l'a été de tout temps et nos ancêtres l'étaient quand, pour le développement de leurs intérêts, ils associaient les communes pour le creusement et l'exploitation d'un canal ou d'un travail hydraulique! L'article 1^{er} amendé par M. le ministre de l'intérieur et de l'instruction publique a ôté tout prétexte à cette critique, qui n'avait d'ailleurs pas de fondement sérieux.

Ces associations constitueront des sociétés civiles, comme est civile la Société des installations maritimes de Bruxelles, comme l'était jusqu'à la loi du 16 juillet 1849 l'entreprise de transport du chemin

(1) PASIC., 1842, I, 25.

(2) DEBOOZ, *Droit administratif*, t. IV, p. 15.

(3) PASIC., 1841, II, 316.

de fer de l'Etat, comme le sont les exploitations de gaz, de bains, de kursaals, par les communes.

L'objection soulevée contre les associations de communes ou de provinces entre elles ou avec des particuliers prenant la forme de société commerciale est des plus sérieuses.

Le projet déclare que ces associations seront sociétés civiles malgré la forme qu'elles revêtiront; deux formes seulement leur sont permises : celle de la société anonyme et celle de la société coopérative, mais alors, dans ce dernier cas, sans solidarité et avec engagement d'un montant déterminé.

Et créées sous cette forme commerciale, ces sociétés ne perdront pas le caractère civil propre à l'essence des communes et des provinces et elles jouiront des avantages accordés par la loi à ce genre de sociétés commerciales.

Ces dispositions formulées dans les articles 2 et 4 du projet résolvent les difficultés signalées à juste titre.

L'article 7 contenant une disposition transitoire était indispensable. D'après la théorie mise en avant par la Société nationale, les sociétés de communes actuellement existantes n'ont pas d'existence légale, quoique la Société nationale ait traité avec elles. Pour éviter tout doute, il fallait que cette disposition fût formelle; le texte de cet article le résout.

Le projet de loi amendé dans ce sens a été adopté à l'unanimité par la Chambre des représentants. Il comble une lacune réelle dans le droit communal de la Belgique, il constitue un progrès notable dans notre régime administratif, il aura les plus heureux résultats pour le commerce et l'industrie du pays. Votre commission a l'honneur, Messieurs, de vous en proposer l'adoption.

Le rapporteur,

TH. LÉGER.

Le président,

BARON SURMONT DE VOLSBERGHE.

245. — 2 JUILLET 1899. — Loi concernant la sécurité et la santé des ouvriers employés dans les entreprises industrielles et commerciales (1). (Monit. du 12 juillet 1899.)

Léopold II, etc. Les Chambres ont adopté et nous sanctionnons ce qui suit :

Art. 1^{er}. Le gouvernement est autorisé à prescrire les mesures propres à assurer la salubrité des ateliers ou du travail et la sécurité des ouvriers dans les entreprises

industrielles et commerciales dont l'exploitation présente des dangers, même lorsqu'elles ne sont pas classées comme dangereuses, insalubres ou incommodes. Ces mesures peuvent être imposées tant aux ouvriers, s'il y a lieu, qu'aux patrons ou chefs d'entreprise.

Le gouvernement est également autorisé à prescrire la déclaration des accidents du travail qui surviennent dans ces entreprises.

Sont exceptées les entreprises où le patron ne travaille qu'avec des membres de sa famille habitant chez lui, ou avec des domestiques ou gens de la maison.

Art. 2. Sauf en ce qui concerne les entreprises qui, indépendamment de la présente loi, sont soumises à un régime d'autorisation ou de déclaration préalable, le gouvernement ne peut exercer les pouvoirs déterminés à l'article précédent que par voie d'arrêtés généraux et après avoir pris l'avis :

1° Des conseils de l'industrie et du travail ou des sections de ces conseils représentant les industries, professions et métiers en cause;

2° Des députations permanentes des conseils provinciaux;

3° De l'Académie royale de médecine, du conseil supérieur d'hygiène publique ou du conseil supérieur du travail.

Ces collèges transmettront leur avis dans les deux mois de la demande qui leur en sera faite, à défaut de quoi il sera passé outre.

Art. 3. Les délégués du gouvernement pour la surveillance de l'exécution de la présente loi ont la libre entrée dans les locaux affectés à l'entreprise.

La constatation et la répression des infractions auront lieu conformément à la loi du 5 mai 1888, relative à l'inspection des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, sans préjudice toutefois aux dispositions du titre X de la loi du 21 avril 1810, en ce qui concerne les mines, minières, car-

(1) Session de 1898-1899.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Documents parlementaires. — Exposé des motifs et texte du projet, n° 8. Rapport, n° 171.

Annales parlementaires. — Dépôt du projet. Séance du 23 novembre 1898. — Dépôt du rapport. Séance du 5 mai 1899. — Discussion générale. Séances des 2, 6 et 7 juin 1899. — Discussion des articles et premier vote. Séance du 8 juin 1899. — Adoption. Séance du 13 juin 1899.

SÉNAT.

Documents parlementaires. — Rapport, n° 94. *Annales parlementaires.* — Discussion et adoption. Séance du 28 juin 1899.