

PASICRISIE.

TROISIÈME SÉRIE.

COURS ET TRIBUNAUX DE BELGIQUE.

1877.

I^{re} PARTIE.

ARRÊTS DE LA COUR DE CASSATION.

Mord

L'AUTONOMIE COMMUNALE ⁽¹⁾.

Discours prononcé par M. CH. FAIDER, procureur général,

A L'AUDIENCE SOLENNELLE DE RENTRÉE, LE 15 OCTOBRE 1877.

Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles les mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir.

A. DE TOCQUEVILLE.

MESSIEURS,

I. — L'autonomie communale a été largement consacrée par notre Constitution. A peine installé, le Gouvernement provisoire qui, durant quarante-huit jours d'un pouvoir souverain sagement et courageusement exercé, a proclamé tant de principes justes et fondé tant d'institutions durables, avait restauré l'autonomie des communes belges. Dès le 8 octobre 1830, un arrêté organisa l'élection directe, au scrutin secret, des autorités locales : « Voulant pourvoir
« à la recomposition des régences d'après les principes d'une révolution popu-
« laire dans son origine et dans son but... » Le 26 octobre suivant, un second arrêté décréta la publicité des finances communales. Ainsi, par L'ÉLECTION DIRECTE, on assurait la légitimité et la franchise des pouvoirs ; par LA PUBLICITÉ,

(1) Dans mon discours sur la séparation des pouvoirs (1875), § XVII, j'ai indiqué sommairement les caractères de l'autonomie communale.

on assurait la garantie et le contrôle de la gestion : et c'est sur cette double base que repose la commune belge suivant les principes mêmes de la constitution.

II. — L'autonomie est l'expression vraie et rationnelle de tous les degrés de la liberté. — L'autonomie personnelle, qui est, suivant BENJAMIN CONSTANT, « la véritable liberté moderne »; l'autonomie communale, qui est la représentation primordiale de la société, aussi ancienne que l'activité humaine, survivant à tous les bouleversements, dénaturée parfois et même effacée, reparaissant dans les temps modernes, transformée et entourée des garanties d'élection, d'indépendance et de contrôle; l'autonomie provinciale, qui est moins accusée, qui porte le caractère plus évident de fiction légale, mais qui est investie d'une personification dont vos arrêts ont reconnu les éléments (2); enfin, l'autonomie nationale ou monarchique, — c'est tout un en Belgique, — qui apparaît sous l'égide de l'article 25 de la Constitution, déclarant que « tous les pouvoirs émanent de la nation », c'est-à-dire que la nation même délègue tous les pouvoirs et que son organe est l'élection partout répandue (3), si bien qu'après avoir proclamé son indépendance et érigé la monarchie héréditaire représentative, elle a confié la garde de ses institutions à une dynastie dont la popularité durable fait la force. Tout remonte donc à l'autonomie du citoyen, dans les limites constitutionnelles; et le citoyen trouve dans le pacte national ces libertés que nous avons décrites devant vous et dont l'exercice est entouré des plus puissantes garanties.

Il sera toujours vrai de dire « qu'une bonne organisation de la commune « importe plus que toutes les constitutions à la société et à la liberté. » Telle est la maxime de JULES SIMON; il ajoute : « La liberté communale a le double « effet de rendre les révolutions plus rares et moins complètes. » Notre Congrès, comme notre Gouvernement provisoire, a compris cette vérité; dès le début (art. 31 de la Constitution), il fonde ou plutôt il proclame l'autonomie de la commune : « Les intérêts exclusivement communaux sont réglés par les « conseils communaux. » Ce texte est rangé sous le titre « des pouvoirs ».

(2) Voy. arrêt cass. du 16 novembre 1863, avec les considérations que j'ai développées dans les conclusions qui ont précédé cet arrêt.

(3) Voici un passage de ce que j'ai écrit sur le droit électoral dans mon *Exposé sommaire de l'organisation politique de la Belgique* (1851) : « Le droit électoral est directement exercé à tous les degrés par l'élite des citoyens. Le Congrès national avait été choisi par les électeurs désignés dans les arrêtés du gouvernement provisoire : à son tour, le Congrès avait élu le premier roi des Belges, et en sa personne la dynastie tout entière. La Chambre et le Sénat sont élus directement par les électeurs; il en est de même des conseils provinciaux et des conseils communaux. Cette hiérarchie de corps électifs, délibérants, agissant dans leurs sphères respectives et indépendantes, crée une force permanente et une garantie puissante pour la Constitution elle-même qui les a institués et organisés. »

Parmi les pouvoirs nécessaires figure ce que le rapporteur RAIKEM qualifiait de « quatrième pouvoir ».

III. — Cet hommage rendu, sans discussion et par un vote spontané, à la commune ne s'accorde pas seulement avec notre histoire et nos institutions séculaires, elle s'accorde d'ailleurs avec toutes les théories. Il ne sera peut-être pas sans intérêt d'en rappeler quelques-unes. Ne remontons pas plus haut que DOMAT : au début du *Traité des lois*, il établit que la société est essentielle à la nature de l'homme qui a en lui « la destination à la société ». Plus loin, il aborde la théorie des engagements forcés ou qui s'imposent par devoir, et il signale avant tout « les municipalités, eschevins, consuls, et « autres ». Leur mission est forcée comme la tutelle, reposant sur l'exercice « de l'amour mutuel commandé par Dieu ». Ces derniers mots expriment la théorie célèbre du pieux DOMAT ; il y revient dans son *Droit public* : « Les « communautés formées par ordre ou permission du prince tiennent lieu de « personnes. » Puis il ajoute : « La même cause qui a lié les hommes en « société a fait leurs premières sociétés des villages, bourgs et villes. » Voilà donc, suivant la théorie du grand penseur, l'autonomie communale signalée comme fondement de la société (4).

LOCKE, l'auteur du *Gouvernement civil*, dont les idées sont si éloignées de celles de DOMAT, se fondant sur la vieille maxime du « consentement du plus grand nombre », parle aussi de la formation d'une communauté qui a le droit d'agir d'après son organisation spéciale : chez lui, l'idée de la communauté précède évidemment celle du gouvernement proprement dit ; l'autonomie communale entre dans la théorie du publiciste de Guillaume III (5).

Vers la même époque, DE RAMSAY publia un *Essai sur le gouvernement civil*, d'après les idées de FÉNELON : se rapprochant de DOMAT, il fonde la société primordiale « sur un commerce mutuel d'amitié », rappelant la *communio legis civitatis* de CICÉRON et retraçant l'influence des communes dans les progrès des institutions anglaises (6).

Un autre écrivain qui a laissé de très-remarquables *Considérations sur le gouvernement de la France*, le marquis D'ARGENSON, ancien ministre de Louis XV, préconise avant tout, comme réforme essentielle et nécessaire dans son pays, ce qu'il appelle « l'avènement de la démocratie, c'est-à-dire de la classe « moyenne, dans le gouvernement », et son plan de réforme a pour base la

(4) Voy. DOMAT, *Traité des lois*, ch. II et IV. — *Droit public*, liv. I, tit. 45 et 46.

(5) Voy. LOCKE, *Du Gouvernement civil*, ch. VII et XII.

(6) Voy. DE RAMSAY, *Essai sur le gouvernement civil*, ch. XIII et XIV.

magistrature populaire et municipale, « comme celle de la Flandre maritime ». L'article 1^{er} de ce plan consacre l'autonomie communale : « On établira « des magistrats populaires à la tête de chaque communauté, c'est-à-dire de « chaque ville, bourg ou village. » Chose remarquable, il proclame, à l'article 7, la séparation des magistratures populaires de toute juridiction contentieuse. Il confie, article 18, la police aux magistrats locaux. Cette constitution raisonnée des municipalités, cette action permanente du tiers état n'aurait créé nul danger à la monarchie, et le célèbre ministre restait assuré que le royaume changerait de face si l'on érigeait ainsi solidement l'autonomie communale (7).

Je rappellerai des théories toutes modernes. Ouvrez l'*Essai théorique du droit naturel*, par le jésuite TAPARELLI D'AZEGLIO. Il parle de la force d'association naturelle qui réside dans l'homme ; il se plaint, avec ROMAGNOSI, de l'absence d'une bonne théorie du droit municipal ; il développe son système « des sociétés subordonnées » et il démontre que toute grande société est composée d'autres sociétés subordonnées ayant leurs droits propres, et qui sont les municipalités : c'est donc toujours cette autonomie communale, cette association élémentaire que l'on retrouve (8).

Enfin, sans pousser trop loin cette recherche, rappelons l'ouvrage posthume du duc de BROGLIE, dans lequel ce publiciste de la grande école développe ses « vues sur le gouvernement de la France ». Le premier chapitre est consacré à la commune et il dit : « Des diverses circonscriptions, la première en ordre « de date, la première également en ordre logique, si l'on prend pour point « de départ non l'État, mais l'individu, c'est la commune. C'est en même « temps la moins artificielle, la moins arbitraire. En général, les communes « se forment d'elles-mêmes, peu à peu, par voie d'agrégation naturelle. Leur « origine remonte souvent à des temps très-reculés, leur existence a devancé « toute intervention de l'autorité ; en les constituant, on s'est borné à les

(7) Voy. le marquis D'ARGENSON, *Considérations sur le gouvernement de la France* ; voyez le plan, à la fin de l'ouvrage, *passim*, surtout art. 4, 7, 14, 48, 26. — Cet ouvrage, publié en 1765, est très-remarquable pour l'époque. L'auteur parle de la Flandre maritime et de ses institutions. Il n'est pas inutile de rappeler ici les travaux importants du Comité flamand de France, existant à Dunkerque depuis 1853, qui publie des annales formant un recueil de onze à douze volumes. Je citerai une curieuse monographie du savant M. de Coussemaker, intitulée : *Sources du droit public et coutumier de la Flandre maritime*. Il est intéressant de prendre connaissance des détails relatifs à l'organisation du *Hoop d'Asebrock*, qui était une assemblée générale des échevins d'un certain nombre de communes indépendantes les unes des autres, mais liées ou associées entre elles dans un intérêt mutuel ou réciproque. Cette institution, dans son organisation, est présentée comme spéciale à la Flandre maritime ; elle a fonctionné pendant tout le moyen âge. Au surplus, les associations ou confédérations de communes étaient fréquentes, comme le rappelle le savant archiviste WAUTERS, dans la belle introduction du 4^e volume de sa table chronologique des *Chartes et diplômes imprimés*.

(8) Voy. TAPARELLI D'AZEGLIO, *Essai théorique du droit naturel*, § 685 et suiv. 1857.

« reconnaître. » Voilà, en quelques lignes excellentes, la légitimité et l'histoire de l'autonomie communale, des intérêts locaux consacrés à côté des intérêts généraux, et qui « se traitent comme des affaires de famille (9) ».

IV. — Après avoir jeté un coup d'œil rapide sur quelques théories prises au hasard et qui reconnaissent cette autonomie, on ne saurait s'étonner que, au moment des grandes réformes du siècle dernier, les hommes d'État, l'opinion publique et les législateurs constituants se soient trouvés d'accord, en présence des abus de l'ancien régime, pour s'occuper avant tout des municipalités.

Vous le savez, messieurs, la réforme des municipalités a été essayée, en même temps que celle des administrations provinciales, par TURGOT et NECKER : l'histoire des efforts tentés, des difficultés surmontées, des douloureux échecs de ces grands ministres a été souvent retracée : comme tous les théoriciens, ils ont voulu d'abord restaurer les municipalités : écoutons à ce propos l'exposé que Droz a tracé en excellent langage des idées de TURGOT, qui pensa d'abord à l'autonomie communale : « TURGOT désirait qu'une part de l'administration fût confiée aux propriétaires. Son plan était vaste; il se proposait de l'exécuter successivement, avec une lenteur prudente, à mesure qu'il verrait se former les esprits et les mœurs. Son premier soin eût consisté à faire élire, dans chaque ville et dans chaque paroisse de campagne, une municipalité chargée de répartir l'impôt, d'aviser aux travaux utiles pour la communauté, de pourvoir à la police de ses pauvres et d'exprimer ses vœux sur tous les intérêts locaux. Bientôt après, il eût établi des municipalités d'arrondissement... » Les idées de TURGOT, qui avaient été celles de FÉNELON, qui furent celles de NECKER, reçurent un commencement d'application avant la convocation des états généraux : la première réforme imposée aux hommes d'État porta donc sur l'organisation communale et administrative (10). Il n'est pas inutile de remarquer qu'à la même époque, dans notre pays, les tentatives de réforme de Joseph II, en 1787, comprirent aussi les communes et les provinces : sans juger les systèmes, je constate une fois de plus que le premier objet des réformes est toujours l'organisation plus ou moins libérale des municipalités.

(9) Voy. le duc DE BROGLIE, *Vues sur le gouvernement de la France*, traité plein de hautes vues et de prudence. Publié en 1870, par son fils.

(10) Voy. DROZ, *Histoire de Louis XVI*, liv. I. — Comparez l'important ouvrage de M. HESSE : *L'Administration provinciale et communale en France et en Europe*, introduction, et un travail intitulé : *L'organisation départementale et la Constituante*, inséré par M. DE FERMON dans la *Nouvelle revue historique du droit français et étranger*, 1877.

Il a fallu le vaste mouvement de l'opinion publique, les états généraux, la Constituante pour rendre une vie réelle aux municipalités, pour ressusciter l'autonomie communale. Et de même que partout en Europe s'étaient formées les communes sur les débris de la féodalité, de même que partout elles avaient été en quelque sorte effacées par le despotisme centralisateur, de même elles ont partout et successivement retrouvé ces vieux éléments de vie et d'organisation qui peuvent être dénaturés sans être anéantis.

V. — Pour l'ancien régime, je veux m'en rapporter à l'appréciation ingénieuse d'un maître, d'ALEXIS DE TOCQUEVILLE, qui a rappelé et démontré l'uniformité générale, fondamentale des principes de gouvernement en Europe. Les constitutions des villes se ressemblent, les campagnes sont gouvernées de même, la condition des paysans est peu différente; résumant sa pensée, d'après de longues études, il s'exprime ainsi : « Des confins de la Pologne à la mer d'Irlande, la seigneurie, la cour du seigneur, le fief, la censive, les services à rendre, les droits féodaux, les corporations, tout se ressemble : quelquefois les noms sont les mêmes, et ce qui est plus remarquable encore, un seul esprit précisément anime toutes ces institutions analogues. Je crois qu'il est permis d'avancer qu'au XIV^e siècle, les institutions sociales, politiques, administratives, judiciaires, économiques, littéraires de l'Europe, avaient plus de ressemblance entre elles, qu'elles n'en ont peut-être même de nos jours, où la civilisation semble avoir pris soin de frayer tous les chemins et d'abaisser toutes les barrières (11). »

Cette vue est large et juste ; l'appliquant à l'ancienne autonomie communale à laquelle se rattache évidemment l'autonomie moderne, je rappellerai les mémorables stipulations de la paix de Constance (25 juin 1183) signée entre Frédéric Barberousse et les villes de la Lombardie ; les stipulations, soigneusement analysées par SISMONDI, offrent tous les éléments, consacrent toutes les garanties qui constituent en réalité le droit commun de l'autonomie municipale, garanties que l'Italie organise de nos jours (12). Ce vieux droit commun est rappelé par tous les historiens politiques : « Entrons dans la commune du « XI^e siècle, dit GUIZOT, nous sommes dans une espèce de place forte défendue « par des bourgeois armés ; ces bourgeois se taxent, élisent leurs magistrats, « jugent, punissent, s'assemblent pour délibérer sur leurs affaires, tous

(11) Voy. A. DE TOCQUEVILLE, *l'Ancien régime et la Révolution*, liv. I, ch. IV. Il faut voir, d'après cet admirable écrivain, la situation déplorable des communes rurales sous le régime des intendances. Voir liv. I, ch. III, et la note qui s'y rattache.

(12) Voy. SISMONDI, *Histoire de la liberté en Italie*, ch. II. L'analyse des stipulations de la paix de Constance est donnée par l'auteur.

« viennent à ces assemblées; ils font la guerre pour leur compte contre leur seigneur; ils ont une milice : en un mot, ils se gouvernent, ils sont souverains. » Voilà l'autonomie à l'époque de formation et de lutte : ces caractères se retrouvent partout (13).

Pour une époque moins orageuse, voici le résumé de RAPSÆT, dans notre pays : « Toutes les coutumes accordent à chaque ville et à chaque village, la justice haute, moyenne et basse, une caisse commune, la libre administration des deniers et intérêts communaux ; l'assiette exclusive des impôts ; l'audition des comptes sur les lieux et à huis ouverts ; en deux mots, toute la surveillance de son ménage, sauf la surveillance du gouvernement (14). »

On a tracé la formule qui résume en sept mots les éléments essentiels de l'autonomie : *Scabinatus, collegium, majoratus, sigillum, campana, berfredus, jurisdictio*. Et voici un développement qui doit figurer dans ma démonstration : « La commune urbaine, dit TAILLIAR, a comme attributs caractéristiques : une charte communale, des magistrats pris parmi les bourgeois, une juridiction qui lui est propre, une milice bourgeoise et des travaux de défense, un beffroi, une cloche, un hôtel de ville, un sceau, le droit de battre monnaie (15). »

VI. — Voilà bien ce type universel, signalé par DE TOCQUEVILLE, auquel on doit historiquement rattacher nos institutions modernes. Voilà ce qui dictait, dès le jour de la clôture du Congrès, à son éminent président DE GERLACHE, ces paroles que j'ai déjà rappelées : « Quand vous proclamiez dans notre Constitution actuelle tant de dispositions tutélaires, vous ne faisiez en réalité que reconstruire sur ses fondements primitifs l'édifice social élevé par nos aïeux, en ajoutant à votre ouvrage ce que la marche du temps, l'expérience des autres peuples et la nôtre même nous avaient enseigné (16). »

Cet aperçu se rattache évidemment aux franchises qui constituaient l'autonomie communale.

Un autre orateur patriote, M. SCHOLLAERT, s'est exprimé dans le même sens avec bien plus de précision, rattachant la Constitution « à nos vieilles chartes,

(13) Voy. GUIZOT, *Histoire de la civilisation*, VII^e leçon. — Voy. aussi le beau tableau que contient l'Avant propos de la 3^e édition du célèbre pamphlet du même auteur : *du Gouvernement de la France depuis la restauration*, 1820.

(14) Voy. RAPSÆT, *Analyse*, etc., liv. I, ch. II. — On peut voir une véritable histoire de la commune flamande dans le très-curieux ouvrage que vient de publier M. ALP. VANDENPEEREBOOM : *Essai de Numismatique Yproise*. Toutes les franchises sont marquées dans ces savantes recherches. — Voy. aussi l'*Histoire de la commune de Namur*, par M. G. BORMANS.

(15) Voy. TAILLIAR, *Essai sur le droit public et privé dans le nord de la France au XIII^e siècle*, surtout les §§ 187 à 206. Cet auteur a publié plusieurs ouvrages intéressants sur ces matières historiques. — Voy. aussi LEBER, *Histoire critique du droit municipal*.

(16) Voy. DE GERLACHE, *Œuvres*, vol. III, p. 422.

« aux joyeuses entrées, aux franchises, à tous les documents antiques où nos pères ont écrit et stipulé leurs libertés et leurs droits (17). »

Voilà l'universalité et la génération des principes. Faire ses affaires soi-même, par soi-même, pour soi-même, voilà l'élément de vitalité sociale et pratique : on en voit sortir une liberté radieuse et forte, capable de résister aux cruelles atteintes des doctrines étouffantes. Cette influence de l'autonomie communale belge sur le développement général du pays a été reconnue et signalée par d'éminents publicistes, et deux de nos administrateurs des plus distingués, qui ont parlé de la commune, MM. DUBOIS-THORN et DE LUESEMANS, mentionnent divers écrivains, VIVIEN, ODILON BARROT et LABOULAYE qui signalent les institutions communales de Belgique « comme pouvant servir de modèle ».

Quant à M. ODILON BARROT, je ne résiste pas au désir de vous redire son appréciation telle que la rapporte M. DE LUESEMANS : « Votre pays est bien heureux d'avoir trouvé, dans ses traditions et dans son esprit, les termes mêmes de votre admirable loi communale. Quant à moi, avant de mourir, je ne demande à Dieu qu'une chose, c'est de nous donner cet article où il est dit : « Le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal », et si, dans son infinie bonté, il daignait me l'accorder, je lui crierais de toutes les forces de mon patriotisme satisfait : Vous venez de sauver la France (18)! »

Vous savez, messieurs, que l'homme illustre qui a prononcé ces paroles a publié, il y a peu d'années, un ouvrage sur la décentralisation, où les institutions belges ne sont pas oubliées.

VII. — Ces citations sont peut-être un peu longues, elles sont importantes : elles expliquent l'universalité des réformes commandées par de monstrueux abus qui se retrouvaient partout. Et aujourd'hui, de nombreux écrits tout récents et que j'ai lus exposent l'organisation dans les divers pays, et constatent de même cette uniformité fondamentale de réorganisation, prenant pour base une autonomie communale partout consacrée (19).

(17) Voy. Discours de M. SCHOLLAERT, Chambre des représentants, 22 février 1873. — Discours de M. J. ANSPACH, Chambre des représentants, 23 novembre 1875.

(18) Discours de M. DU BOIS-THORN, de 1865, et Discours de M. DE LUESEMANS de 1875. — Voy. aussi *De la Décentralisation*, par ODILON BARROT. — LABOULAYE, *Le Parti libéral*, part. I, ch. V, des Libertés municipales, où la loi belge est citée comme modèle. C'est là que l'auteur cite ce mot piquant de LAMENNAIS : « Avec la centralisation vous avez l'apoplexie au centre et la paralysie aux extrémités. »

(19) On peut consulter un grand nombre d'ouvrages, indépendamment de celui de HESSE déjà cité, notamment : un projet de décentralisation, publié en 1865 par le Comité de Nancy, où l'organisation belge est citée plus de douze fois. — HENRI PASCAUD, *De l'Organisation communale et municipale en Europe, aux États-Unis et en France*. — *Les Communes et la Liberté*, par MAURICE BLOCK. — ÉMILE FLOURENS, *Organisation judiciaire et administrative de la France et de la Belgique*. — LE BERQUIER, *Les Juristes à la Constituante* (*Revue des Deux-Mondes*, 15 février 1886). Ces publications sont toutes récentes.

Les cahiers de 1789 réclamaient la réforme, la reconstitution municipale ; il y avait une aspiration générale vers une restauration de l'autonomie écrasée sous l'arbitraire, le désordre et les exactions, surtout dans les campagnes (20). DE TOCQUEVILLE a décrit la désorganisation qui y régnait. Pour notre pays, cette désorganisation a été le sujet de tristes tableaux. Moi-même, il y a bien longtemps, je l'ai rappelée en parlant de la fondation, en 1764, de la « Jointe des administrations et affaires de subsides » ; cette institution avait pour mission d'exercer une tutelle réparatrice sur les municipalités des villes et des campagnes, ruinées par les guerres, les dissipations et les vices profonds de l'administration.

En France, dès décembre 1789, l'immortelle assemblée qui a fondé « la « division des pouvoirs, et à laquelle il faut toujours remonter comme à la « source des saines doctrines de notre droit public (21) », avait restauré les municipalités. La discussion de la Constituante fut curieuse : d'accord avec SIEYÈS, THOURET présenta un plan de division tout géométrique qui constituait l'unité du territoire, mais sans respecter ni les anciennes communes, ni les intérêts locaux qui s'y rattachaient. Quatre-vingts départements de 324 lieues carrées, 18 sur 18 ; sept cent vingt communes de 36 lieues carrées, 6 sur 6 ; chaque commune renfermait 9 cantons de 4 lieues carrées, 2 sur 2 : dans cette conception bizarre, le nom de commune était dénaturé, le canton était une subdivision arbitraire. Aussi MIRABEAU combattit cette division idéale, presque impraticable ; il voulait la transformation des anciennes provinces en 120 départements ; il conservait les anciennes villes et villages. C'est BARNAVE qui fit adopter, avec la division administrative de la loi du 14 décembre 1789, les usages et les habitudes consacrés quant aux communes (22). Cette loi de 1789, vous le savez, est restée en quelque sorte la charte des attributions communales ; elle a reçu son application dans le titre XI de la loi du 24 août 1790 ; les lois de 1789, 1790, 1791 règlent encore les attributions de police, de salubrité et d'ordre de nos communes. La profonde sagesse de cette loi a été signalée par HENRION DE PANSEY, et vos nombreux arrêts en matière de

(20) Voy. LÉON DE PONCINS, *les Cahiers de 1789 ou les vrais principes libéraux*. Très-utile ouvrage. On lit chap. VIII : « La nation tout entière, clergé, noblesse, tiers état, sans réserve, sans hésitation, demande l'application à la province et à la commune des principes reconnus indispensables pour le gouvernement central, c'est-à-dire l'installation, dans chaque province et dans chaque commune, d'une administration librement élue, constituée et organisée. »

(21) Voy. HELLO, *Du régime constitutionnel*, part. 2, tit. I, ch. III, § 5.

(22) Voy. BUCHEZ et ROUX, *Histoire parlementaire de la révolution française*, t. III. — HERMINE REYNALD, *Mirabeau et la Constituante*, p. 213 et suiv.

règlements municipaux se fondent, pour en apprécier la légalité, sur ces belles lois (23).

Lorsque nos provinces furent réunies à la France, elles se trouvèrent placées sous le régime de la constitution du 5 fructidor an III, et de la loi organique du 21 fructidor suivant. Les communes y furent conservées; quelques divisions avaient été modifiées, mais les attributions restèrent les mêmes. Sous la constitution consulaire, on vit naître cette étroite centralisation qui caractérisa le gouvernement jusqu'à la chute de l'empire : Bonaparte établit, suivant l'expression de MIGNET, « cette discipline civile qui rendit la France obéissante au « mot d'ordre comme une armée (24) ». On se précipitait en quelque sorte dans la servitude. LANJUINAIS compare les préfets de cette époque aux satrapes, aux pachas, aux intendants de Louis XIV : l'autonomie communale avait disparu, et ce qui fut qualifié d'administration centrale envahit toutes choses : *terribilis inundatio*.

Le régime municipal néerlandais, fondé sur des arrêtés royaux publiés en 1817 et modifiés en 1824-1825, en vertu de la loi fondamentale, ne concédait aux villes qu'une élection indirecte et très-compiquée, et nulle élection aux campagnes : l'autonomie communale était sacrifiée à des méfiances, à une surveillance étroite et inquiète (25).

VIII. — Voilà où en était l'autonomie communale au jour du réveil de la nationalité belge; en réalité, elle était réduite à rien et soumise à une tutelle ombrageuse. Nous étions loin de l'antique commune belge, de ce régime municipal dont le développement, la puissance et les progrès excitent l'admiration de l'histoire. Notre sol vit naître les premières communes, se fortifier leurs premiers privilèges qui n'étaient que des garanties, et répandre leur influence sur la civilisation. On acceptait comme modèles nos institutions municipales. Le savant archiviste WAUTERS rappelle que Boulogne se régla sur Tournai, Calais sur Bourbourg, Saint-Dizier sur Ypres (26). Les grandes communes impriment à l'industrie une puissante impulsion; les arts et les lettres y fleurissent; l'architecture municipale, religieuse, militaire, les hôtels de

(23) Loi du 14 décembre 1789, art. 50. — Loi des 16-24 août 1790, tit. XI, art. 3. — Loi des 19-22 juillet 1791, tit. I, art. 46 — En fait de police ancienne, voir une énumération des attributions communales dans NÉNY, ch. XXIII.

(24) Voy. MIGNET, *Révolution française*, ch. XV. — LANJUINAIS, *Histoire abrégée du droit constitutionnel français*, ch. VI, n° 64.

(25) Voy. mon *Coup d'œil historique sur les institutions provinciales et communales*, 1834. — On ne peut omettre les travaux de M. GACHARD sur l'ancienne organisation des villes et des provinces, ni ceux de M. HÉNAUX pour le pays de Liège.

(26) Voy. M. WAUTERS, déjà cité. Introduction au tome III de la table des Chartes, p. XXIV, et Introduction au tome IV, p. LI.

ville, les églises, les remparts, les forteresses et les beffrois s'y multiplient; une force nouvelle s'y organise : les milices, qui déployèrent parfois un si héroïque courage et qui formèrent des armées.

Sur ce dernier point, est-il dépourvu d'intérêt de rappeler l'influence de ces milices sur la constitution des armées et sur la prédominance de l'infanterie? Les écrivains militaires qui ont fait l'histoire de l'infanterie, notamment le général SUSANE, rappellent que c'est du XII^e siècle, de la renaissance communale que datent les progrès de l'infanterie : les corporations armées, les gildes militaires, les confréries d'archers et d'arbalétriers, l'habitude des armes chez les bourgeois et, d'autre part, la décadence ou la destruction de la cavalerie féodale, tout prépara la prédominance de l'infanterie (27).

Dès 1214, les arbalétriers de Picardie assurèrent la victoire de Bouvines, et les milices de Flandre, celle de Courtrai en 1302. Au début de son histoire de l'infanterie wallonne, le général GUILLAUME s'exprime ainsi : « Si l'on voulait donner des ancêtres à l'infanterie wallonne, on les trouverait dans ces vaillantes milices communales qui, lors de la lutte que soutinrent les vieilles cités flamandes contre les tendances monarchiques de leurs princes, déployèrent tant de courage et de persévérance. » La milice fut un élément d'autonomie de nos anciennes communes; elle n'a pas été négligée dans nos institutions modernes (28).

IX. — L'autonomie communale, altérée, méconnue, effacée même dans le désordre et l'oppression, a été véritablement reconstituée en 1830 et complétée par les lois postérieures. Cette reconstitution mérite d'être étudiée dans ses principaux éléments. Nous avons déjà vu le Gouvernement provisoire poser nettement deux principes absolus qui sont demeurés : L'ÉLECTION DIRECTE ET LA PUBLICITÉ DES FINANCES; nous avons vu également l'article 31 de la Constitution formuler l'attribution aux communes de la gestion de leurs intérêts. Poursuivons et signalons les principes d'organisation de l'article 108 : nous y voyons reproduits et consacrés l'élection directe, la publicité des budgets et des

(27) Divers ouvrages sur ce sujet m'ont été signalés par un officier fort instruit, M. le capitaine CHAPÉLIÉ. Voy. notamment général SUSANE, *Histoire de l'infanterie*, 1^{re} part., ch. I et II. — AMBERT, *Esquisses de l'armée française*, p. 5. L'infanterie, dit-il, est « la nation des camps ». — ROCQUENCOURT, *Cours d'art et d'histoire militaire*, vol. 1, p. 263 et suiv. — GARRION-NISAN, *Essai sur l'histoire générale de l'art militaire*. — GARDIN, Dictionnaire de l'armée de terre, v^o *Infanterie*. — Les croisades et ensuite les communes, par la combinaison des influences, sont considérées comme causes de la prédominance de l'infanterie, à travers les désordres et les luttes qui marquent toutes les révolutions sociales. La lecture des auteurs qu'on m'a mis en position de citer ici est fort intéressante.

(28) Voy. général GUILLAUME, *Histoire de l'infanterie wallonne*, et ses autres ouvrages historiques toujours intéressants et respirant le patriotisme.

comptes, la publicité des séances réglée par la loi, la tutelle administrative qui est un élément nécessaire d'ordre et d'unité, la répression des atteintes données à la loi par les conseils des communes. Mais les auteurs de la loi de 1836 ont reconnu la permanence du conseil communal directement élu, en refusant d'accorder au gouvernement, qui le demandait, le droit de dissolution : ce refus est très-vigoureusement motivé par M. DUMORTIER dans le rapport de la section centrale du 23 juin 1834 (art. 23).

X. — Ces principes d'autonomie ne sont pas les seuls que consacre la Constitution. L'article 109 attribue aux autorités communales exclusivement la tenue des registres de l'état civil. La famille municipale est ainsi constituée dans ses éléments permanents d'autonomie vivante et durable : les gérants de la commune constatent les mariages, les divorces, les naissances, les décès ; ainsi est fixé régulièrement l'état des familles, éléments de la commune. Et pourquoi les autorités communales ont-elles cette précieuse attribution ? M. RAIKEM le dit : « Sous l'empire d'une constitution qui proclame la liberté
« des cultes, il est bien évident que les actes de l'état civil ne peuvent être
« attribués qu'à des fonctionnaires de l'ordre civil, et la section centrale a
« adopté la proposition de les attribuer exclusivement aux autorités commu-
« nales (29). »

XI. — L'article 110 consacre, à son tour, l'autonomie financière de la commune en disant : « Aucune charge, aucune imposition communale ne peut être
« établie que du consentement du conseil communal. La loi détermine les
« exceptions dont l'expérience démontrera la nécessité. » L'intention du Congrès de reconnaître largement à la commune le droit de s'imposer résulte de ce qu'il a rejeté une première proposition qui portait que le pouvoir législatif pourrait seul établir les impositions communales, une seconde proposition qui voulait faire approuver ces impositions soit par le pouvoir législatif, soit par le Roi : le Congrès a simplement exigé l'approbation du Roi ou de la députation, et cette approbation a été réservée dans la loi communale pour les emprunts comme pour les impositions. L'autonomie financière de la commune a d'ailleurs été bien définie et constamment consacrée par votre jurisprudence.

(29) Il n'y a pas moins de 25 lois qui ont modifié un grand nombre d'articles de la loi du 30 mars 1836. La codification en a été faite par des hommes pratiques, tels que MM. SOMERHAUSEN et WYVEKENS, mais la refonte officielle des textes n'a pas été décrétée. Cette circonstance, la rareté des deux rapports de M. DUMORTIER (travaux essentiels portant les dates du 23 juin 1834 et du 10 novembre 1835) et la difficulté de suivre et de retrouver dans le *Moniteur*, avant la fondation des *Annales*, les discussions souvent interrompues des projets, font qu'il n'existe pas encore un véritable commentaire doctrinal et législatif de l'une des lois organiques les plus importantes du pays : ce qui est fort regrettable. — Voy. les notes ajoutées, p. 24.

Vos nombreux arrêts de principe ont reconnu aux conseils communaux le libre vote de l'impôt (30).

XII. — L'autonomie en matière de police avait été consacrée et reconnue par les décrets de la Constituante ; elle n'a jamais été contestée ; l'article 78 de la loi communale la consacre en lui imposant toutefois le respect de la loi et des règlements généraux ou provinciaux. Ici encore, votre jurisprudence a fréquemment vérifié la légalité des ordonnances et règlements de police en les rapprochant des dispositions fondamentales qui tracent les limites et qui caractérisent les compétences. Dans ces matières, impôts et police, vous exercez, en vertu de l'article 107, une tutelle spéciale tout entière en faveur soit du contribuable, soit du prévenu, sans donner atteinte à l'existence même des règlements que vous refusez d'appliquer, ou en reconnaissant leur légalité (31).

En matière de police, la loi du 30 juin 1842 a investi le bourgmestre d'attributions spéciales ; il est le véritable conservateur de la police et de l'ordre ; dans les cas urgents, il peut porter des règlements et requérir la garde civique et l'armée. La paix et l'ordre dans la commune sont le suprême devoir du chef de la commune même. Il n'a pas seulement l'autorité morale et de confiance, et la vertu de ses règlements, il a sa force de police, émanation du conseil communal, il a sa force organisée dans la garde civique.

XIII. — Je signale enfin un élément historique d'autonomie communale, institution fondamentale qui se rattache aux anciennes milices dont j'ai parlé. Le gouvernement provisoire institua la garde urbaine et l'organisa par commune. « Il y a une garde civique », dit plus tard l'article 122 de la Constitution. Le rapporteur du Congrès, M. FLEUSSU, s'exprimait ainsi : « Il est indispensable d'organiser une force intérieure qui puisse devenir au besoin une armée pour le maintien de nos institutions comme pour la défense du territoire. » Le même orateur, d'accord avec MM. BARBANSON, LIEDTS et FORGEUR, avait proposé un article ainsi conçu : « La garde civique est instituée pour

(30) Voy. le discours de M. DU BOIS-THORN, cité plus haut. Parlant de l'impôt, il dit : « Le libre vote de l'impôt rendu à la commune, une grave question s'est présentée. Le droit de la commune est-il absolu ? S'applique-t-il à l'assiette comme au montant de l'impôt ? En d'autres termes, s'étend-il à tous les objets imposables, à ceux mêmes déjà assujettis à l'impôt, et sans limite de quotité, sous la seule réserve de l'approbation du roi ? Les tribunaux ont répondu affirmativement, et cette jurisprudence a passé dans la pratique administrative. » La jurisprudence de la cour de cassation repose sur plusieurs arrêts de principe ; je citerai deux arrêts du 7 mars 1836, antérieurs à la loi communale, mais fondés sur les articles 108 et 110 de la Constitution ; les arrêts des 28 juillet 1842, 5 mai 1859, 29 mai et 11 décembre 1869, qui sont très-précis. — Voy. la discussion de l'article 110, *apud* VAN OVERLOOP, p. 655.

(31) Voy. arrêts des 21 novembre 1833, 7 mars 1853, 10 août 1853 et un grand nombre d'autres arrêts postérieurs.

« faire respecter les libertés, les lois, les personnes et les propriétés. » Voilà bien l'esprit de l'article 1^{er} du décret du Congrès du 31 décembre 1830, reproduit dans la loi de 1848-1853 et ainsi conçu : « La garde civique est chargée
« de veiller au maintien de l'ordre et des lois, à la conservation de l'indépen-
« dance et de l'intégrité du territoire. » Elle est organisée par commune, et les autorités de la commune la surveillent, la dirigent et la requièrent. Elle ne peut délibérer, elle ne peut agir spontanément, elle est essentiellement conservatrice, et son existence comme son action se rattache, à travers les âges, à l'autonomie communale dont elle est un élément de sécurité, d'ordre et de développement (32).

XIV. — Ainsi, messieurs, l'autonomie communale a ses éléments essentiels reconnus : elle puise son origine dans l'élection populaire directe, sa vie dans les finances, sa sécurité dans la police, sa force dans la garde citoyenne, son contrôle dans la publicité, sa compétence dans tous les intérêts collectifs de la commune, sa règle dans la tutelle.

Pour tracer le vaste cercle de cette compétence et le caractère bienfaisant de cette tutelle, je me bornerai à quelques indications générales, le détail étant ici impossible. Voyez d'abord, dans la loi communale, quelles sont les dépenses obligatoires : elles embrassent les applications les plus variées et les plus importantes (33). Signalons notamment les frais de l'état civil, les traitements et pensions, les dettes, les cultes, l'enseignement, la salubrité et la voirie, la sûreté publique, les élections, la bienfaisance dans ses nombreuses applications : aliénés, enfants trouvés et infirmes, mendicité, etc. — Ouvrez ensuite quelque rapport annuel d'un collège échevinal, vous pourrez à peine vous rendre compte de l'infinie variété des attributions (34). Parcourez nos lois organiques, vous en trouverez une multitude à l'exécution desquelles participent les communes : lois électorales, lois de milice, lois de garde civique, lois de voirie, de navigation, d'impôts, de finances, d'instruction publique, de justice municipale, de contributions, de police rurale, de défrichements, de parcours, de forêts, de chemins vicinaux, de drainage, de domiciles de secours, d'hospices, de bureaux de bienfaisance, de monts-de-piété, de dépôts de mendicité, de fabriques d'église et bien d'autres qu'il faut omettre, parce qu'on ne pourrait les nommer toutes. Cet inventaire marque l'importance que

(32) Voy. rapport de M. FLEUSSU, *apud* VAN OVERLOOP, p. 664.

(33) Article 131 de la loi communale. — GIRON, *Essai sur le droit commun*, ch. LXXVI. — LEEMANS, *Sur les impositions communales*.

(34) Voir, par exemple, un rapport annuel de la ville de Bruxelles.

la commune a acquise, la part qui lui est faite, soit comme proprement autonome, soit comme organe ou auxiliaire administratif.

Cette immense action trouve ses éléments de légalité et d'harmonie dans la tutelle qui a été reconnue nécessaire et qui n'est pas oppressive. La Constitution lui a donné deux formes : l'approbation des actes par le roi ou par la députation permanente, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine; l'annulation des actes portés sans compétence ou blessant l'intérêt général. Les contrôles et les recours sont organisés. Depuis 1836, la loi communale a reçu plusieurs modifications en ce qui concerne les approbations : des mesures de décentralisation ont été portées. En reconnaissant l'expérience acquise par les administrations locales, surtout des petites communes, en constatant les progrès de l'instruction, la loi a accordé plus de jeu à l'autonomie : l'harmonie et l'uniformité sont maintenues dans l'ensemble, sans altérer la liberté de gestion des intérêts locaux (35).

XV. — Il est arrivé que le législateur est intervenu, à titre de tutelle protectrice, dans des actes communaux très-importants ; je veux parler des mémorables mesures qui ont été prises à propos de la suppression des octrois : il y avait dans cette institution, pour certaines communes, un élément d'autonomie qui se rattachait à d'antiques traditions et à de fausses idées, et qui rompait, sur toute la surface du pays, l'unité de législation, la liberté du trafic et l'égalité des citoyens. Les octrois furent abolis par la loi du 18 juillet 1860, qui créa le fonds communal, en lui assurant des ressources qui n'ont pas cessé de s'accroître et en offrant aux budgets communaux des revenus surtout applicables à l'instruction primaire, à la salubrité publique et aux chemins vicinaux. La société du Crédit communal, approuvée par arrêté royal du 8 décembre 1860, eut pour objet de favoriser les emprunts qui trouvèrent des garanties dans le fonds communal même et dans le système des remboursements par annuités. Ce n'est pas tout, la loi du 16 mars 1865 fonda la Caisse générale d'épargne et de retraite, sous la garantie du gouvernement ; les finances communales furent liées à cette institution, à la Caisse des consignations et à la Banque Nationale : les réserves produisirent intérêts soit sur livrets d'épargnes, soit sur titres de la dette publique, et les agences de la Banque facilitèrent le mouvement des fonds. Ce bel ensemble d'institutions, qui peut servir de modèle, dont la marche est à la fois progressive et irréprochable, dont les

(35) Le roi est en réalité pouvoir régulateur : son intervention est fréquente et elle a pour résultat de créer, pratiquement, une jurisprudence administrative, soit d'office, soit sur recours : la loi communale prévoit beaucoup de cas, des lois spéciales en prévoient beaucoup d'autres.

résultats sont excellents, constitue, je le répète, un acte éminent de tutelle communale d'un caractère très-particulier ; les conséquences les plus heureuses s'y rattachent, le crédit des communes y gagne, leur gestion financière et administrative est facilitée et mieux surveillée ; enfin l'autonomie profite de tous les avantages que de bonnes finances donnent à toute communauté (36).

XVI. — Messieurs, les aperçus qui précèdent permettent d'affirmer que l'autonomie communale a été reconstituée en Belgique ; elle a des éléments propres, des devoirs fondamentaux, un action nécessaire ; elle est et restera dans sa durée comme l'autonomie même du citoyen. Il ne sera désormais possible ni de dépouiller le citoyen de ses libertés, ni de priver la commune de ses prérogatives. Le citoyen reçoit partout ses garanties, qu'il peut réclamer par les voies de la presse, de l'opinion, du pétitionnement et de la justice. La commune à son tour trouve des garanties dans l'élection directe, dans la permanence et l'indissolubilité de ses conseils, dans la publicité de ses délibérations et de sa gestion, dans cette force puissante d'opinion dont elle est investie.

L'institution communale occupe dans l'ensemble des institutions nationales une place si considérable et elle offre tant de solidité, que bien des choses s'ébranleraient si elle subissait la moindre atteinte : elle restera un fondement et un élément d'indestructible liberté politique. En d'autres termes, telle que je la vois constituée et organisée, vivante et progressive, je ne comprends pas la possibilité de la détruire ou de la dénaturer.

XVII. — A qui concevrait le désir d'effacer l'autonomie communale et de faire du même coup disparaître l'affranchissement du tiers état, je rappellerais volontiers un incident parlementaire assez caractéristique. C'était le 29 septembre 1790, à la Constituante : DUVAL D'ESPRÉMÉNIL avait lu une proposition tendant au retour de l'ancien ordre de choses, notamment au rétablissement des nobles dans leurs droits et du clergé dans ses biens, au rappel des Parlements, à la reconstitution de la juridiction prévôtale, etc. Après discussion sommaire, et sur la proposition d'ALEX. LAMETH, l'Assemblée vota le décret suivant : « L'Assemblée nationale ayant, pour prouver la liberté la plus entière des opinions, entendu dans son entier la lecture d'un projet de décret de

(36) D'après l'*Annuaire de statistique de 1876*, qui donne les comptes clos des communes pour 1870, la quote-part de ces communes dans le fonds communal a été de dix-neuf millions. Voy. sur ce sujet, et sur les mesures libérales favorables à la circulation des idées, des hommes et des choses (suppression du timbre des journaux, de la taxe des barrières, du péage de l'Escaut, abaissement des péages), mon *Étude de statistique nationale*, 1865.

M. DUVAL, et considérant ce projet comme le produit d'une imagination en délire, décrète de passer à l'ordre du jour. » En Belgique, notre ordre du jour serait la défense de l'autonomie communale (37).

Cette anecdote parlementaire n'offre vraiment rien de surprenant. Si, en 1790, au milieu même du mouvement réformateur, un constituant voulait rétablir l'ancien régime, on a vu, — trente-cinq ans plus tard, en 1825, sous VILLELE, — que le programme de l'extrême droite restait le même. Il comprenait expressément la suppression de l'autonomie communale, la restauration de la féodalité. Ecoutez un écrivain royaliste très-distingué, M. THUREAU-DANGIN, qui analyse ainsi ce programme : « Remplacement des 86 préfectures par les « 33 anciennes généralités, reconstitution de l'ancienne magistrature, restitution au clergé des actes de l'état civil, suppression d'une bonne partie du « code civil relative au mariage, à la propriété, aux successions, enfin remise « de l'administration locale à l'aristocratie. » — On voit, au milieu de ces aberrations, que l'autonomie communale était bruyamment et explicitement attaquée. Ces attaques se reproduisirent en 1829, au sein de la Chambre, par l'organe de LABOURDONNAIE, pendant la discussion de la loi municipale de MARTIGNAC. L'orateur ultra-royaliste soutenait « que le principe de l'élection étendu « à l'organisation municipale était subversif du gouvernement représentatif ». Je suis au contraire autorisé, par l'expérience de nos cinquante dernières années, à soutenir que l'autonomie communale fondée sur l'élection directe, armée d'attributions nécessaires et garanties, agissant dans ses limites légales, est un immense supplément de force conservatrice pour le régime parlementaire (38).

En effet, dans cet ensemble d'autonomies que j'ai décrit, je vois le parlementarisme partout, garantie fondamentale au sein de la commune, garantie intermédiaire au sein de la province, garantie suprême au sein de la législature. Le parlementarisme communal a des avantages spéciaux : il gouverne et garantit les intérêts locaux, ceux de chaque jour, ceux que chacun connaît, que chacun peut surveiller et réclamer. Le parlementarisme communal et l'administration de la commune ont pour résultat d'offrir aux hommes actifs et

(37) Voy. la séance dans le *Moniteur universel* du 30 septembre 1790 et le *Choix de discours*, etc., vol. II, p. 172.

(38) Voy. les curieux écrits du THUREAU-DANGIN, notamment *l'Extrême droite et les Royalistes sous la Restauration*, p. 238 ; — un volume publié en 1874, contenant : 1^o *La Question de monarchie ou de république du 9 thermidor au 18 brumaire* ; 2^o *l'Extrême droite et les royalistes sous la Restauration* ; 3^o *Paris capitale sous la révolution française* ; — un second volume publié en 1876, intitulé : *Le Parti libéral sous la Restauration*. — Voy. *Hist. du gouvernement parlem.* de DUVERGIER DE HAURANNEVOL. X, ch. 43.

capables une mission et des travaux qui les retiennent chez eux, là où le dévouement aux concitoyens peut être immédiatement utile ; ils offrent sur place aux hommes dévoués le moyen d'appliquer leur activité à la chose publique, de se distinguer en la défendant, de s'y attacher sans ressentir cette ambition inquiète et souvent sans aliment qui dévore tant d'hommes restés inutiles dans les pays qui n'ont pas une véritable vie parlementaire locale. Avantage considérable, messieurs, que j'ai cru bon de signaler à des magistrats qui, par des arrêts nombreux et médités, dans le cercle de leur immense compétence, ont été appelés à fortifier, en traçant ses limites constitutionnelles, cette autonomie communale dont on chercherait vainement à effrayer le patriotisme national.

XVIII. — En étudiant l'autonomie communale, j'ai pu pénétrer dans la vie populaire, me rendre compte de l'activité des pouvoirs, comprendre l'esprit de notre Constitution et admirer une fois de plus le jeu facile et paisible des hiérarchies qu'elle a établies. Elle a en quelque sorte reconnu la liberté des institutions en même temps que la liberté des citoyens. Je le répète, plus on relit ce pacte précieux, plus on l'aime, plus on s'y attache. Je voudrais voir se répandre et se fortifier l'étude de la Constitution ; elle doit être connue partout dans ses sources historiques, dans les remarquables discussions qui l'ont précédée, dans le confiant et généreux esprit qui l'a inspirée. Il faut l'apprécier dans son application semi-séculaire, application féconde et progressive. Je voudrais voir rappeler combien de fois cette Constitution et les lois qui lui donnent l'action ont servi de modèles à d'autres peuples et de sujets d'études à d'illustres publicistes (39). Je voudrais voir puiser dans nos nombreux monuments de science statistique les preuves d'un développement universel : là est le compte moral d'une nation libre durant quarante-sept années ; que tous les progrès soient vérifiés, que l'on rapproche, pour comprendre et admirer, les choses constatées en 1832 des choses constatées en 1877. Sous peu de jours, la publication de l'*Exposé du royaume* sera commencée et elle répandra dans le pays une profonde satisfaction. La situation des communes belges y sera décrite avec soin.

(39) On a souvent remarqué que notre Constitution de 1831 avait servi de type à plusieurs actes postérieurs de même nature. Les deux derniers sont la constitution d'Espagne du 30 juin 1876 et la constitution turque du 23 décembre 1876. Ces constitutions sont insérées dans l'*Annuaire de la Société de législation comparée*, année 1877. Les dispositions relatives aux municipes espagnols se rapprochent beaucoup de nos principes (art. 83, 84). Celles relatives à la commune turque s'en approchent moins ; toutefois, l'article 112 déclare que « les affaires municipales seront administrées par des conseils municipaux élus ». Une loi spéciale doit organiser les élections et les attributions.

Je me permets ici d'exprimer un vœu pour l'honneur de la patrie belge, c'est que l'anniversaire partout attendu de 1880 soit marqué par un travail comprenant dans un large résumé d'ensemble les résultats chiffrés de l'activité sociale : ce serait là comme un chant patriotique célébrant l'autonomie nationale durant un demi-siècle. Nul ne refusera, je pense, d'admirer ainsi le prodigieux épanouissement d'un peuple que n'affaiblissent ni les luttes passionnées, ni les stériles déclamations. Le tableau qui serait exposé aux yeux d'une foule de citoyens inébranlables dans leur patriotisme leur permettra de confondre les témérités des détracteurs de libertés et d'institutions qui sont les sources du progrès général. — Voilà la grande étude que je conseille au patriotisme de tous les citoyens qui verront, selon l'heureuse expression de M. J.-B. НОТОНВ, que « notre Constitution n'est pas un plagiat, qu'elle reste à contre-« faire », et j'ajouterai, qu'elle reste à renverser.

Encore un mot qui pourrait être un axiome : tant que dureront sans atteinte l'autonomie individuelle et l'autonomie communale, tout sera sauf. C'est pour cela qu'il faut les étudier et les défendre sans relâche, sous l'égide de ce « Belge de cœur et d'âme » qui est constitué pondérateur au centre de « ces grandes institutions qui garantissent l'ordre en même temps que la liberté et sont la base la plus solide du trône ».

*Tu, civitatem quis deceat status,
Curas et urbi sollicitus times (40)...*

NOTES AJOUTÉES.

I. Après avoir constaté dans quel large et généreux esprit l'autonomie communale fut consacrée dès septembre 1830, il est curieux de se rappeler avec quelle réserve, quelle timidité procédait, en février et mars 1829, un ministre français réputé libéral, MARTIGNAC, sous la restauration. On peut voir les détails que donne DUVERGIER DE HAURANNE sur le projet d'organisation municipale que le ministre présenta à cette époque. Ce projet admettait, il est vrai, l'élection directe, mais voici d'après quel système : dans les communes rurales ; le droit d'élire appartenait aux plus imposés dans la proportion de 50 sur 500 habitants et de 2 pour cent des habitants au-dessus de 500 ; aux plus imposés on ajoutait les curés, desservants, juges de paix, notaires, docteurs et licenciés, officiers de terre et de mer ayant plus de 600 francs de pension, fermiers pour 1/4 de la propriété foncière du domaine occupé, les représentants des proprié-

(40) HOR., OD., III, 29.

taires forains, des mineurs, interdits et femmes. Dans les villes, on admettait les mêmes éléments dans des proportions différentes : les plus imposés étaient appelés au nombre de 60 sur 5,000 habitants, de 2 pour cent au-dessus de 5,000, de 2 par 500 au-dessus de 20,000. — Les conseils étaient élus pour six ans, renouvelables par moitié ; le Roi avait le droit de dissolution, à condition d'une nouvelle élection dans les quatre mois. — Lorsque ce projet parut, la gauche libérale y vit l'émancipation définitive de la France ; la droite y vit la dernière spoliation du droit du monarque et la proclamation criminelle de la souveraineté populaire. Après trois séances de discussions orageuses et d'incidents imprévus, MARTIGNAC se vit obligé de retirer ses projets. Ceci se passait dix-huit à vingt mois avant juillet 1850, en France, avant septembre 1850, en Belgique.

Quant aux attributions et à la hiérarchie, le projet ne modifiait pas la vieille centralisation qui, depuis Louis XIV, comme l'a démontré M. DE TOCQUEVILLE, pesait sur le pays et enveloppait les communes. On peut lire avec intérêt l'Exposé des motifs, le discours, les réserves, les précautions oratoires de MARTIGNAC, ainsi que l'analyse donnée par M. DE BARANTES, *Vie politique de Royer-Collard*, t. II, p. 586.

H. L'*Histoire parlementaire de la Belgique*, par M. L. HYMANS, dont le premier fascicule paraît en ce moment même, facilitera singulièrement les recherches : le vaste et méthodique travail de classification et d'analyse que vient d'entreprendre le laborieux et habile publiciste permettra de retrouver à coup sûr les sources et les documents. L'*Histoire parlementaire* est, suivant moi, assurée d'un grand succès et favorisera l'étude raisonnée de nos lois.

