

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 29 novembre 1967, d'une demande d'avis sur un projet de loi "interprétatif de l'article 93 de la loi du 14 février 1961, d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier", a donné le 3 janvier 1968 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 29e november 1967 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot interpretatie van artikel 93 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel", heeft de 3e januari 1968 het volgend advies gegeven :

L'article 93 de la loi du 14 février 1961, d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier dispose : "les sections de communes sont supprimées".

L'article unique du projet contient deux dispositions :

- a) la première, par interprétation de l'article 93 précité, affirme que la suppression des sections de communes a eu deux effets :
 - 1° le "transfert à la commune des droits de propriété leur appartenant";
 - 2° la "suppression des droits d'usage reconnus à leurs habitants";
- b) dans la deuxième disposition, il est proposé au législateur d'atténuer ce deuxième effet en maintenant , pendant une période transitoire, les droits d'usage des habitants des sections de communes.

Le deuxième effet que la disposition interprétative attribue à la suppression des sections de communes et la disposition transitoire suscitent la question suivante : en supprimant les sections de communes, le législateur de 1961 a-t-il pu vouloir supprimer les droits d'usage des habitants ?

✱

* *

Dès le vote des articles 132, alinéa 3, 148 et 149 de la loi communale, l'accent a été mis sur les propriétés des sections. Le Ministre de l'Intérieur de l'époque a

.../...

déclaré : "Chaque section a conservé ses propriétés particulières; elles sont, il est vrai, administrées par le même conseil communal, mais tout se fait dans l'intérêt des sections respectives; cela se fait dans le Luxembourg et la province de Liège" (Moniteur belge du 19 janvier 1835, cité dans Pasinomie, 1836, p. 387, note). Et le même Ministre a déclaré encore : "Je crois que ce qui se pratique actuellement dans la province de Luxembourg, où il existe des sections de communes qui ont des intérêts particuliers et qui ont cependant une administration commune, c'est que les dépenses générales se font comme s'il n'y avait qu'une seule commune et que les sections doivent supporter leurs charges particulières comme elles jouissent de leurs propriétés particulières" (Moniteur belge du 4 mars 1836, supplément, col. 3).

En 1863, on lit dans la Revue de l'administration : "... ces biens n'étaient pas mis en communauté, mais ils étaient conservés à chaque section propriétaire, pour en toucher exclusivement les revenus ou bien pour en avoir la jouissance exclusive également". Et plus loin : "... la section, propriétaire de biens à part, fait partie d'une communauté, et cette communauté elle-même a des charges générales annuelles ... "(Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique, Liège-Paris, 1863, col.482).

En 1889, il est écrit dans la même revue, à la suite d'une longue citation de Léon AUCOC, le spécialiste français des sections de communes : "Le fractionnement d'une commune en plusieurs sections dérive nécessairement du fait que des biens appartiennent exclusivement à certaine circonscription de la commune. En dehors de ce cas, on ne conçoit pas la création de nouvelles sections " (ibidem, Bruxelles 1889, p. 118, col. dr.). A la fin du siècle ,

Alfred GIRON et, de nos jours, M. V. DE TOLLENAERE se sont référés à ce dernier article (A. GIRON, Dictionnaire de droit administratif et de droit public, t. Ier, Bruxelles, 1895, p. 298, col. g. ; V. DE TOLLENAERE, Nouveau commentaire de la loi communale, t. I, Bruxelles, 1955, p. 18).

A titre comparatif, il est intéressant de signaler qu'en France, aujourd'hui encore, "il résulte de la définition légale que c'est la propriété de biens affectés à telle ou telle partie d'une commune qui érige cette portion du territoire communal en une personne morale nouvelle, distincte de la commune quoique faisant partie de son territoire, spécialisée dans son objet : gestion et jouissance des biens lui appartenant en propre" (DALLOZ, Nouveau répertoire de droit, 2e édit. , dir. E. VERGE et J. HAMEL, t. I, Paris 1962, V° Commune, n°366).

En conclusion, il n'existe pas de section de commune en l'absence de biens "communaux" propres à une communauté d'habitants plus petite que celle de la commune entière.

En conséquence, en supprimant les sections de communes la loi unique a nécessairement supprimé les droits de propriété des sections. En d'autres termes, les biens communaux qui appartenaient privativement aux sections d'une commune, sont devenus la propriété de la commune entière. Par une circulaire du 10 septembre 1956, qui est à l'origine de l'article 93 de la loi unique, le Ministre de l'Intérieur avait d'ailleurs demandé aux gouverneurs de province de lui faire parvenir un rapport au sujet de la suppression éventuelle des sections de communes "et de l'unification domaine privé des communes par l'affectation des biens communaux au patrimoine de la commune" (V. DE TOLLENAERE, No commentaire, complément 1954-1958, Nouvelles, 1960, p.7).

*

* *

.../

L'exposé des motifs de l'avant-projet soumis au Conseil d'Etat décrit longuement les différents droits d'usage exercés par les habitants sur les biens de leurs sections. Ce faisant, il semble perdre de vue les attributs spécifiques du droit de propriété pour les réduire à l'exercice de simples droits d'usage.

Le droit de propriété de la collectivité sectionnaire entraînait par lui-même le droit de voir l'administration communale gérer les biens de la section au profit exclusif de celle-ci, en affectant les revenus à des dépenses d'intérêt sectionnaire ou, très exceptionnellement, en les répartissant en espèces entre les habitants de la section. C'est ce qui ressort, notamment, du jugement du tribunal de Verviers du 28 avril 1952, ayant force de chose jugée, en cause Section d'Emmels c/commune de Crombach (cité dans l'arrêt du Conseil d'Etat Wiesemes et consorts, n°10.244, du 8 novembre 1963), ainsi que des arrêts de la Cour d'appel de Liège du 14 février 1962, en cause Deloyer et consorts c/commune de Sohier, et du 9 octobre 1964, en cause Gazon et consorts c/commune de Bévercée, ayant tous deux force de chose jugée (arrêts inédits).

Ce droit de jouissance exercé collectivement devait nécessairement disparaître avec le droit de propriété dont il est la manifestation. Cette disparition a d'ailleurs pour contrepartie l'unification des dépenses communales.

Il en va tout autrement des droits d'usage. S'il est exact que ces droits ont été concédés à un groupe d'habitants considérés ut universi et qu'ils doivent, en cas

.../...

de nécessité, être revendiqués par la communauté comme telle et devant les tribunaux judiciaires (A. GIRON, Du contentieux administratif en Belgique, p. 121, Bruxelles, 1857), il n'en est pas moins vrai qu'ils sont exercés par les membres de la communauté ut singuli, à tel point que leur exercice est limité par les besoins des titulaires, ainsi que le souligne l'exposé des motifs de l'avant-projet. C'est pourquoi, leur suppression, contrairement à celle des droits de propriété et de jouissance collectives, devrait donner lieu à indemnisation, conformément à l'exigence de l'article 11 de la Constitution. On se souviendra, d'ailleurs, que le Code forestier n'a prévu que deux modes de suppression des droits d'usage en forêt : le "cantonnement", qui est une indemnisation en nature, et le "rachat", qui est une indemnisation en espèces.

Au surplus, les droits d'usage ne sont pas réservés aux seuls habitants des sections; il en existe, en effet, au profit de tous les habitants de certaines communes comme au profit de communautés réduites qui ne forment pas des sections de communes. Il y aurait notamment des communautés usagères non communales ni sectionnaires dans au moins onze communes de la province de Liège.

Enfin, si, dans les sections, les droits d'usage s'exercent le plus souvent sur les biens sectionnaires ou sur une partie de ces biens, il n'est pas inconcevable qu'ils s'exercent sur des biens étrangers à la section, soit domaniaux, soit privés. Mais, là même où ils s'exercent sur les biens sectionnaires, ils constituent, pour la communauté, non pas un privilège collectif, mais une charge - établie au profit individuel des habitants - qui grève la propriété collective.

La suppression des sections n'entraînait donc pas par elle-même l'abolition des droits d'usage des habitants puisque ces droits ne sont pas subordonnés à l'existence d'une section. En conséquence, si le législateur avait voulu les supprimer, il n'aurait pu le faire que d'une manière expresse. Au surplus, s'il avait eu cette intention, il n'eût pas manqué de régler l'indemnisation imposée par l'article 11 de la Constitution.

*

* *

Il ressort des considérations qui précèdent qu'en soumettant le présent projet de loi aux Chambres législatives, le Gouvernement les inviterait à interpréter l'article 93 de la loi unique dans un sens que cet article ne peut avoir.

Les arguments contraires que l'on prétendrait trouver dans les travaux préparatoires de cette loi sont, dès lors, sans pertinence et ne sauraient prévaloir contre son texte.

*

* *

En ce qui concerne la disposition transitoire, l'alinéa 2 de l'article unique du projet dispose :

"Toutefois, par mesure transitoire, les droits d'usage existants et effectivement exercés en nature par ces habitants sont maintenus pour une période prenant cours le 25 février 1961 et expirant le 31 décembre 1976. Les sommes d'argent qui leur auraient été attribuées personnellement à ce titre par l'administration communale ne sont pas sujettes à répétition".

.../...

Cette disposition transitoire, qui a trait exclusivement aux droits d'usage, devient sans objet.

La dernière phrase qui, d'après sa rédaction, ne se serait appliquée qu'aux droits d'usage, vise une hypothèse qui leur est étrangère. En effet, les droits d'usage s'exercent toujours en nature et ne donnent jamais lieu à la distribution de sommes d'argent; "la répartition ... des sommes d'argent provenant de la vente des produits forestiers", à laquelle l'exposé des motifs fait allusion en la qualifiant d'abus, est en réalité relative à la jouissance de la propriété collective de la section. Cette forme de jouissance est attestée par l'arrêt précité de la Cour d'appel de Liège du 14 février 1962.

S'il est dans l'intention du Gouvernement d'éviter la répétition de sommes qui auraient été distribuées, en cette espèce ou en d'autres, après l'entrée en vigueur de la loi unique, il importe de substituer à l'alinéa 2 de l'article unique du projet la disposition transitoire ci-après proposée.

*

* *

Le texte suivant tient compte de toutes les observations qui précèdent :

"Projet de loi portant interprétation de l'article 93 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

...

...

Article 1er.-

L'article 93 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, est interprété en ce sens qu'il a eu pour effet de transférer aux communes les droits de propriété appartenant à leurs sections.

Article 2.-

Ne sont pas sujettes à répétition, les sommes d'argent provenant de la vente de produits des propriétés sectionnaires, qui auraient été distribuées aux habitants des sections avant la publication de la présente loi .

...

...

Artikel 93 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel bepaalt : "De gemeentesecties worden opgeheven".

Het enig artikel van het ontwerp bevat twee bepalingen :

- a) de eerste, die dat artikel 93 interpreteert, stelt dat de opheffing van de gemeentesecties twee gevolgen heeft gehad :
 - 1° de "overdracht, aan de gemeente, van de hun toebehorende eigendomsrechten" ;
 - 2° de "opheffing van de aan hun bewoners erkende gebruiksrechten" ;
- b) in de volgende bepaling wordt aan de wetgever voorgesteld het tweede gevolg te verzachten door de gebruiksrechten van de bewoners van de gemeentesecties gedurende een overgangsperiode in stand te houden.

Het tweede gevolg dat de interpretatiebepaling aan de opheffing van de gemeentesecties verbindt en de overgangsbepaling doen de vraag rijzen : heeft de wetgever van 1961, toen hij de gemeentesecties ophief, de bedoeling kunnen hebben de gebruiksrechten van de bewoners op te heffen ?

*

* *

.../...

Reeds bij de stemming over de artikelen 132, derde lid, 148 en 149 van de gemeentewet, is de nadruk gelegd op de eigendommen van de secties. De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken heeft verklaard : "Chaque section a conservé ses propriétés particulières ; elles sont, il est vrai, administrées par le même conseil communal, mais tout se fait dans l'intérêt des sections respectives ; cela se fait dans le Luxembourg et la province de Liège" (Moniteur belge, 19 januari 1835, aangehaald in Pasinomie, 1836, blz. 387, noot). De Minister verklaarde nog : "Je crois que ce qui se pratique actuellement dans la province de Luxembourg, où il existe des sections de communes qui ont des intérêts particuliers et qui ont cependant une administration commune, c'est que les dépenses générales se font comme s'il n'y avait qu'une seule commune et que les sections doivent supporter leurs charges particulières comme elles jouissent de leurs propriétés particulières" (Moniteur belge, 4 maart 1836, bijvoegsel, kol. 3).

In 1863 schreef de Revue de l'administration : "... ces biens n'étaient pas mis en communauté, mais ils étaient conservés à chaque section propriétaire, pour en toucher exclusivement les revenus ou bien pour en avoir la jouissance exclusive également". En verder : "... la section, propriétaire de biens à part, fait partie d'une communauté, et cette communauté elle-même a des charges générales annuelles ..." (Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique, Liège-Paris, 1863, kol. 482).

.../...

In 1889 staat in hetzelfde tijdschrift, na een uitvoerig citaat van Léon AUCOC, de Franse specialist inzake gemeentesecties : "Le fractionnement d'une commune en plusieurs sections dérive nécessairement du fait que des biens appartiennent exclusivement à certaine circonscription de la commune. En dehors de ce cas, on ne conçoit pas la création de nouvelles sections" (ibidem, Brussel, 1889, blz. 118, r.kol). Alfred GIRON op het eind van de vorige eeuw en V.DE TOLLENAERE in onze tijd hebben naar die bijdrage verwezen (A.GIRON, Dictionnaire de droit administratif et de droit public, deel I, Brussel, 1895, blz. 298, l, kol. ; V.DE TOLLENAERE, Nieuwe commentaar op de gemeentewet, deel I, Brussel, 1956, blz. 20).

Ter vergelijking moge worden vermeld, dat thans nog in Frankrijk "il résulte de la définition légale que c'est la propriété de biens affectés à telle ou telle partie d'une commune qui érige cette portion du territoire communal en une personne morale nouvelle, distincte de la commune quoique faisant partie de son territoire, spécialisée dans son objet : gestion et jouissance des biens lui appartenant en propre" (DALLOZ, Nouveau répertoire de droit , 2e uitgave, dir.E.VERGÉ en J.HAMEL, deel I, Parijs 1962, V° "Commune", nr. 366).

Kortom, er bestaat geen gemeentesectie als er geen "gemeentegoederen" toebehoren aan een gemeenschap van inwoners die kleiner is dan die van de gehele gemeente.

Mèt de gemeentesecties heeft de eenheidswet dus niet zakelijk ook dezer eigendomsrechten opgeheven. Met andere woorden, gemeentegoederen die bij uitsluiting aan een gemeentesectie toebehoorden, zijn eigendom van de hele gemeente g

In een omzendbrief van 10 september 1956, die aan de basis ligt van artikel 93 van de eenheidswet, had de Minister van Binnenlandse Zaken de provinciegouverneurs trouwens verzocht, hem een rapport te doen toekomen over de eventuele opheffing van de gemeentesecties "en over de eenmaking van het privé-domein van de gemeenten door de gemeentegoederen in het patrimonium van de gemeente te brengen" (V.DE TOLLENAERE, nouveau commentaire, complément 1954-1958, Nouvelles, 1960, blz. 7).

*
* *

De memorie van toelichting van het aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp beschrijft uitvoerig de verschillende gebruiksrechten die de inwoners op de goederen van hun secties uitoefenen. Ze schijnt daarbij de specifieke kenmerken van het eigendomsrecht uit het oog te verliezen en herleidt die tot het uitoefenen van gewone gebruiksrechten.

Uit kracht van haar eigendomsrecht zelf bezat de sectiegemeenschap ook het recht om de goederen van de sectie uitsluitend te haren behoefte beheerd te zien door het gemeentebestuur, namelijk zo dat de inkomsten werden besteed aan uitgaven in het belang van de sectie of, bij hoge uitzondering, in speciën werden verdeeld onder haar inwoners. Dat blijkt onder meer uit het in kracht van gewijsde gegane vonnis van de rechtbank te Verviers van 28 april 1952, inzake sectie EMMELS tegen de gemeente CROMBACH (geciteerd in het arrest van de Raad van State WIESEMES en consorten, nr. 10.244, van 8 november 1963), alsook uit de arresten van het Hof van beroep te Luik van 14 februari 1962, inzake DELOYER en consorten tegen de gemeente SOHIER, en van 9 oktober 1964, in zake GAZON en consorten tegen de gemeente BEVERCEE, die beide in kracht van gewijsde zijn gegaan (niet gepubliceerd).

Dat collectief uitgeoefende genotsrecht moest noodzakelijk verdwijnen met het eigendomsrecht waarvan het de uiting is. Tegenover die verdwijning staat trouwens de eenmaking van de gemeenteuitgaven.

Voor de gebruiksrechten liggen de zaken geheel anders. Het moge zo zijn dat die rechten aan een groep inwoners ut universi zijn verleend en zo nodig, door de gemeenschap als zodanig en voor de gewone rechtbanken moeten worden opgevorderd (A. GIRON, Du contentieux administratif en Belgique , blz. 121, Brussel, 1857), ze worden niettemin door de leden van de gemeenschap ut singuli uitgeoefend, en wel dermate dat de uitoefening ervan wordt beperkt door de behoeften van de gerechtigden, zoals de memorie van toelichting van het ontwerp aanstipt. Daarom ook zou de opheffing van die rechten, in tegenstelling tot die van de collectieve eigendoms- en genotsrechten, aanleiding moeten geven tot schadeloosstelling overeenkomstig het voorschrift van artikel 11 van de Grondwet. Het Boswetboek kent trouwens slechts twee methoden om gebruiksrechten in bossen op te heffen : de "eigendomsoverdracht", dit is een schadeloosstelling in natura, en de "afkoop", dit is een schadeloosstelling in geld.

Bovendien zijn er niet alleen gebruiksrechten voor de inwoners van secties; er zijn er ook voor alle inwoners van bepaalde gemeenten, en er zijn er voor kleine gemeenschappen die geen gemeentesectie vormen. Zo zouden er in ten minste elf gemeenten van de provincie Luik gebruiksgemeenschappen zijn die noch een gemeente, noch een sectie vormen.

Ofschoon ~~tenslotte~~, in de secties, de gebruiksrechten meestal worden uitgeoefend op de goederen van die sectie, of op een deel ervan, is het niet ondenkbaar dat ze ook worden uitgeoefend op domaniale of op particuliere goederen die niet tot de sectie behoren. Maar zelfs waar ze op goederen van de sectie worden uitgeoefend, vormen ze voor de gemeenschap geen collectief voorrecht, maar een , in het persoonlijk voordeel van de inwoners opgelegde last, die de collectieve eigendom bezwaart.

Uit zichzelf had de opheffing van de secties dus niet tot gevolg, dat de gebruiksrechten van de inwoners werden afgeschaft, aangezien die rechten niet noodzakelijk het bestaan van een sectie veronderstellen. Had de wetgever ze willen opheffen, dan had hij dat alleen op uitdrukkelijke wijze kunnen doen. Overigens zou hij dan ook niet hebben nagelaten, een regeling te treffen ter zake van de schadeloosstelling die in artikel 11 van de Grondwet is voorgeschreven.

*

* *

Uit dit alles volgt dat de Regering, mocht zij het wetsontwerp aan de Wetgevende Kamers voorleggen, deze zou vragen aan artikel 93 van de eenheidswet een betekenis te geven die het niet kan hebben.

De tegenargumenten die ontleend zouden heten te zijn aan de parlementaire voorbereiding van de wet, zouden derhalve niet ter zake dienen en niet tegen de wettekst zelf kunnen opwegen.

*

* *

.../...

Het tweede lid van het enig artikel van het ontwerp stelt de overgangsbepaling als volgt :

"Nochtans worden, bij overgangsmaatregel, de bestaande en door die bewoners werkelijk in natura uitgeoefende gebruiksrechten behouden voor een periode ingaand 25 februari 1961 en eindigend 31 december 1976. De geldsommen, welke hun op grond daarvan persoonlijk door het gemeentebestuur mochten zijn toegewezen, zijn niet terugvorderbaar".

Die overgangsbepaling, die alleen op de gebruiksrechten slaat, wordt overbodig.

De laatste volzin die, zoals hij geredigeerd is, alleen op de gebruiksrechten toepassing zou vinden, doelt op een hypothese die er niets mee te maken heeft. Gebruiksrechten worden immers steeds in natura uitgeoefend en geven nooit aanleiding tot uitkering van geldsommen; bij de "verdeling van het door de verkoop der bosproducten opgebrachte geld ...", welke de memorie van toelichting een misbruik noemt, gaat het in werkelijkheid om het genot van de collectieve eigendom van de sectie. Dat het wel die vorm van genot betreft, wordt bevestigd in het aangehaalde arrest van het Hof van beroep te Luik van 14 februari 1962.

Is de bedoeling van de Regering , te voorkomen dat sommen worden teruggevorderd die in dit of in een ander verband mochten zijn verdeeld na de inwerkingtreding van de eenheidswet, dan behoort het tweede lid van het enig artikel van het ontwerp te worden vervangen door de hierna voorgestelde overgangsbepaling.

*

* *

.../...

In de hier volgende tekst is met alle vorenstaande opmerkingen rekening gehouden :

"Ontwerp van wet houdende interpretatie van artikel 93 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

...

...

Artikel 1.-

Artikel 93 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel wordt zo geïnterpreteerd, dat het tot gevolg heeft gehad dat op de gemeenten zijn overgegaan de aan hun secties toebehorende eigendomsrechten.

Artikel 2.-

Geldsommen die voortgekomen zijn van de verkoop van de opbrengst van sectie-eigendommen en vóór de bekendmaking van deze wet onder de inwoners van de sectie mochten zijn verdeeld, zijn niet terugvorderbaar .

...

...".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs :	G.VAN BUNNEN,	conseiller d'Etat,	président,
de Heren :		staatsraad,	voorzitter,

	J.MASQUELIN,	conseillers d'Etat,
Madame :	G.CISELET,	staatsraden,
Mevrouw :		

Messieurs :	R.PIRSON,	assesseurs de la section
de Heren :		de législation,
	F.RIGAUX,	bijzitters van de afdeling
		wetgeving,

G.DE LEUZE,	greffier adjoint,	greffier.
	adjunct-griffier,	griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.G.VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M.G.BOLAND, substitut de l'auditeur général.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.G.VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H.G.BOLAND, substituut-auditeur-generaal.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) G.DE LEUZE.

(s.) G.VAN BUNNEN.