

# Les commissariats d'arrondissement

*Patricia Van den Eeckhout et François Moreau*

## 1. Bibliographie

- MAUROY (P.). De arrondissementscommissaris, in *Administratief lexicon*. Bruges, 1975.
- SACRÉ (M.). *Voor elk arrondissement een commissaris der regering. Historiek. Rechtssituering*. Heule, 1964.
- DEVOLDER (C.). *De Verenigde Departementen onder Frans Bewind, op. cit.*, p. 169-177.
- KAMPHUIS (H.A.). *De invoering van wetgeving in het Franse departement Nederlands gedurende het eerste Directoire. Inleiding en regestenlijst van afgekondigde rechtsvoorschriften 1 oktober 1795-19 maart 1797*. Maastricht, 1995.
- ANTOINE (F.). *Les institutions publiques du Consulat et de l'Empire dans les Départements Réunis (1799-1814), op. cit.*, p. 213-221.
- MAST (A.) e.a. *Overzicht van het Belgisch administratief recht, op. cit.*, p. 488-489. Concerne uniquement la Région flamande.
- UYTTENDAELE (M.), UYTTENDAELE (N.), SAUTOIS (J.). *Regards sur la démocratie locale en Wallonie, op. cit.*, p. 210-211.

## 2. Aperçu historique

Le *commissaire de canton* peut être considéré comme l'ancêtre de l'actuel commissaire d'arrondissement. Selon la Constitution de l'an III, il représentait le Directoire auprès de l'administration municipale. Le commissaire de canton était chargé du contrôle de l'exécution des lois, de la tutelle sur l'administration municipale ainsi que du maintien de l'ordre public. Il était tenu de faire rapport sur ces questions au *commissaire central*, lequel était en charge de l'administration départementale.

Dans la Constitution de l'an VIII, Napoléon regroupa les communes et les cantons en unités administratives baptisées *arrondissements*. Un *sous-préfet* était à la tête de chaque arrondissement, à l'exception de l'arrondissement où était établi le chef-lieu de département. En tant que représentant du pouvoir central, ce sous-préfet constituait le maillon de la chaîne reliant autorités départementales et autorités communales. Sa fonction consistait essentiellement à contrôler et à inspecter, à remettre des avis concernant certaines décisions communales et à obtenir des renseignements au profit du préfet. Il pouvait requérir l'armée pour garantir l'ordre public. Il existait en outre dans chaque arrondissement un *conseil*

*d'arrondissement* dont les membres étaient nommés par le chef de l'État. Ce conseil était, entre autres, chargé de faire rapport sur la situation dans le ressort et de collecter les impôts.

Le commissaire d'arrondissement (ou commissaire de district) de la «période hollandaise» exerçait une fonction similaire. Son terrain d'action fut toutefois en grande partie limité aux communes rurales. Sa compétence n'était élargie au milieu urbain que pour ce qui était de la milice. Le régime en vigueur fut maintenu en place en l'attente d'une nouvelle loi communale et provinciale. La loi provinciale du 30 avril 1836 (voir le chapitre consacré aux provinces) organisa, en ses articles 132 à 139, la fonction de commissaire d'arrondissement. Nous allons parcourir brièvement les dispositions générales le concernant dans la loi provinciale (LP) et relever les principales modifications intervenues depuis 1836. Certaines dispositions spécifiques sont abordées dans l'analyse des principales séries de sources.

Il y a, pour chaque arrondissement administratif, un commissaire du gouvernement, portant le titre de commissaire d'arrondissement, exposait l'article 132. Ses attributions s'étendent sur les communes rurales, et, en outre, sur les villes dont la population est inférieure à 5000 âmes, pour autant que ces villes ne soient pas chefs-lieux d'arrondissement. La loi du 31 mars 1874 vint toutefois abroger la distinction opérée par la LP entre villes et communes. Le commissaire d'arrondissement était désormais compétent pour les communes de moins de 5000 habitants qui n'étaient pas chefs-lieux d'arrondissement. Les communes soumises à la tutelle d'un commissaire d'arrondissement étaient dites «non émancipées».

La loi du 6 juillet 1987 dispose que le commissaire d'arrondissement peut également être responsable de plusieurs arrondissements et que ses attributions incluent désormais l'ensemble des communes de l'arrondissement. La loi du 16 juillet 1993 (voir également plus bas pour les provinces) dispose qu'il n'y a pas de commissaire d'arrondissement dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

La LP de 1836 chargeait le commissaire d'arrondissement de surveiller l'administration des dites communes rurales et villes, ainsi que de veiller au maintien des lois et des règlements d'administration générale et à l'exécution des résolutions prises par le conseil provincial ou la députation permanente. Il accomplissait sa fonction sous la direction du gouverneur et de la députation permanente du conseil provincial. Vu la chute progressive du nombre de communes comptant moins de 5000 habitants, la charge de travail réelle du commissaire d'arrondissement s'amenuisa, puis une réforme instaurée dans les années 1924-1926 vint réduire son rôle à celui de simple intermédiaire pour la correspondance et les instructions. Depuis la modification de la LP introduite par la loi du 6 juillet 1987, il n'agit désormais plus que sous la direction du gouverneur et est chargé du maintien des lois et des règlements d'administration générale. Le gouverneur peut faire exercer certaines de ses attributions en matière d'administration générale par le commissaire d'arrondissement.

La loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés a rendu les régions et communautés généralement compétentes, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, pour la législation organique des provinces. Le Législateur décrétois wallon a, de par le L2212-4 du CDLD, conféré au commissaire

d'arrondissement un caractère facultatif mais aurait par là outrepassé ses compétences. Cet article a été annulé par la Cour constitutionnelle et le décret du 3 juillet 2008 prévoit un commissaire d'arrondissement pour chaque province wallonne. Le décret flamand relatif aux provinces traite du commissaire d'arrondissement à l'article 66. Les commissaires d'arrondissement sont désormais nommés par les gouvernements régionaux sur l'avis conforme du Conseil des ministres fédéral.

### 3. Archives

Les archives des commissariats d'arrondissement appartenant aux archives provinciales, nous renvoyons au chapitre consacré aux provinces en ce qui concerne la législation en matière d'archives. Vu les modifications intervenues au sujet des commissariats d'arrondissement, un très grand nombre d'archives statiques ont été transférées aux Archives de l'État. On peut rechercher ces fonds et inventaires par le biais des guides mentionnés dans la partie consacrée aux instruments de recherche du chapitre relatif aux communes et via le moteur de recherche des Archives de l'État ([search.arch.be](http://search.arch.be)).

Les guides suivants listent les archives de commissariats d'arrondissement déposées aux Archives de l'État :

MINKE (A.). *Die Bestände des Staatsarchivs in Eupen. Allgemeine Übersicht (Gerichtsbezirk Eupen)*, op. cit., p. 127-137.

AUGUSTYN (B.). *Overzicht van de archieven en verzamelingen van het Rijksarchief te Ronse*, op. cit., p. 280-281.

BODART (É.). *Guide des fonds et collections des archives de l'État à Namur*, op. cit., p. 497.

HONNORÉ (L.). *Guide des fonds et collections des Archives de l'État à Mons*, op. cit., p. 300-302.

PRENEEL (M.). *Overzicht van de archieven in het Rijksarchief te Beveren. Archiefvormers van het resort Vlaanderen*. Bruxelles, 2006, p. 632-638.

SCHOLTES (T.). *Archives de l'État à Saint-Hubert: guide des fonds et collections*, op. cit., p. 91-96.

Voir également le moteur de recherche des Archives de l'État ([www.arch.be](http://www.arch.be)).

On consultera le chapitre idoine du présent ouvrage pour ce qui est de la publicité de l'administration.

### 4. Principales séries de sources

Dans la rédaction de cette partie, nous nous sommes très largement basés sur la publication suivante, qui n'est pas une étude de sources mais bien un récapitulatif systématique des séries de sources, accompagnées de renvois aux législations sur lesquelles elles sont fondées :

MARÉCHAL (G.). *Bewaar- en vernietigingslijst voor arrondissementscommissariaatsarchief 1836-1987*. Bruxelles, 1992.

Nous renvoyons à cette publication pour ce qui est des séries de sources moins importantes que nous n'avons pas abordées dans le présent chapitre.

#### 4.1. Sources portant sur l'ensemble du ressort du commissaire d'arrondissement

##### 4.1.1. Rapports administratifs

Les commissaires de canton de la période du Directoire devaient faire rapport auprès du commissaire désigné par l'administration départementale. Deux exemples publiés :

COLSON (M.). *De rapporten van de kantoncommissarissen (1797-1800). Deel I. Maaseik.* Hasselt, 1969.

BAILLIEN (H.). *De rapporten van de kantoncommissarissen (1797-1800). Deel II. Tongeren.* Hasselt, 1972.

La loi du 28 pluviôse an VIII prévoyait que le sous-préfet devait remettre des avis au préfet concernant la situation et les besoins de son ressort. L'AR du 3 janvier 1818 obligeait, quant à lui, le commissaire d'arrondissement à établir un rapport annuel.

L'article 137 de la LP stipulait que le commissaire d'arrondissement devait, en vue de la session d'ouverture du conseil provincial, adresser à la députation permanente un rapport annuel sur les besoins de son arrondissement, ainsi que suggérer des améliorations et mettre en lumière tout ce qui était de nature à être soumis au conseil provincial. La loi du 6 juillet 1987 a abrogé cet article.

En vertu de l'article 138 de la LP, le commissaire d'arrondissement était tenu d'adresser chaque année à la députation du conseil, un rapport général sur l'état de son arrondissement pendant le cours de l'année précédente. Ce rapport devait être accompagné de tableaux statistiques. La loi du 6 juillet 1987 a également abrogé cet article.

Une circulaire ministérielle de 1852 décida que le rapport établi sur la base de l'article 138 de la LP devrait être publié comme annexe à l'*Exposé de la situation administrative de la province de ... – Verslag van de bestuurlijke toestand van de provincie ...* (voir plus bas concernant les provinces). Le rapport prescrit par l'article 137 devait donc également être publié. Dans la pratique, certains commissaires d'arrondissement n'établissaient qu'un seul rapport répondant aux critères définis aux articles 137 et 138. Ces rapports portent sur tous les aspects de l'autorité mais c'est sur les questions ayant trait à la milice qu'ils s'étendaient le plus.

##### 4.1.2. Sources liées à l'état civil et aux registres de la population

L'article 135 de la LP charge le commissaire d'arrondissement de l'inspection des registres de l'état civil. La loi du 6 juillet 1987 maintint cette obligation, en abrogeant toutefois l'obligation de signaler les irrégularités à la députation permanente. Cette dernière loi le chargeait aussi de l'inspection des registres de la population. Dans les faits, ce devoir était une obligation déjà imposée par divers AR depuis 1866. Les rapports que le commissaire d'arrondissement établissait à l'occasion de ces inspections jettent un éclairage sur la rigueur variable dont les pouvoirs locaux faisaient preuve dans l'accomplissement de cette mission. Selon le décret flamand relatif aux provinces, le commissaire d'arrondissement est encore et toujours chargé de la surveillance des registres de l'état civil et des registres de la population.

#### 4.1.3. Sources liées aux élections

Depuis la « période française », le commissaire d'arrondissement est chargé de contrôler les listes des électeurs (établies par la commune), ainsi que les procès-verbaux dressés au sujet des opérations électorales. Jusqu'à la réforme des institutions judiciaires de 1970, il remplissait une fonction analogue concernant les élections des conseils de prud'hommes et des tribunaux de commerce. On retrouve également dans les archives du commissaire d'arrondissement des listes des électeurs, des procès-verbaux des opérations électorales, la correspondance relative aux élections, des documents fiscaux destinés à l'établissement des listes des électeurs, des plaintes relatives aux opérations électorales, etc. Bon nombre de ces documents figurent en principe également aux archives provinciales ou communales mais les archives du commissaire d'arrondissement peuvent faire office d'alternative en cas de mauvaise conservation.

#### 4.1.4. Sources relatives à la milice

Les questions liées à la milice constituent depuis la « période française » une des préoccupations majeures du commissaire d'arrondissement. Ce dernier devait essentiellement veiller à ce que l'administration communale respecte ses obligations en la matière. C'est également sous cette appellation que l'on retrouve les sources rattachées à la commune. Avant 1924, la principale série de documents liés à la milice réside essentiellement dans les registres d'inscription ou listes alphabétiques de personnes inscrites. Ces listes existent également au niveau provincial. Après 1924, on retrouve au niveau du commissariat d'arrondissement les feuilles individuelles de recensement (devenues par la suite feuilles d'inscription individuelle), lesquelles se retrouvent également aux archives communales. Les rapports du commissaire d'arrondissement contiennent des informations relatives aux tâches qu'il exécutait, ainsi que des statistiques établies par lui en rapport avec cette matière.

#### 4.1.5. Sources liées au maintien de l'ordre et aux gardes champêtres

L'article 139 de la LP stipule que les dispositions relatives aux attributions du gouverneur de province, telles que définies par l'article 128 de la LP, sont communes au commissaire d'arrondissement. Cela implique que le commissaire d'arrondissement garantit, lui aussi, le maintien de l'ordre public et de la sécurité et qu'à cette fin, il dispose des gardes civiques et de la gendarmerie. Initialement, l'article 129 de la LP ne s'appliquait pas à lui : il ne pouvait requérir l'armée. La loi du 27 mai 1870 précisa cependant que désormais le commissaire d'arrondissement avait également le pouvoir de requérir les forces armées en cas de besoin. L'article 136 de la LP stipulait que le commissaire d'arrondissement devait immédiatement faire rapport au gouverneur sur tout événement extraordinaire qui se produisait dans son arrondissement.

Il en résulte que l'on retrouve dans les archives du commissaire d'arrondissement des rapports qui lui étaient communiqués par les bourgmestres, par la gendarmerie et par la police, ainsi que des rapports que lui-même adressait au gouverneur. Ces rapports fournissent des informations utiles à la recherche

concernant les grèves, manifestations, rassemblements séditieux, etc. ainsi que concernant la réaction qu'ils entraînaient.

La loi du 30 janvier 1924 réorganisant la police communale inséra, parallèlement à l'article 133 de la LP, une disposition prévoyant que dans les communes de moins de 5 000 habitants, la police était placée sous la responsabilité du commissaire d'arrondissement. La loi du 6 juillet 1987 ignore la limite en matière de nombre d'habitants et place la police champêtre sous sa surveillance. Les rapports reçus en cette qualité par le commissaire d'arrondissement en provenance des brigadiers champêtres offrent une vue sur les activités et le mode d'intervention de la police rurale. Selon le décret provincial flamand, le commissaire d'arrondissement est toujours chargé de veiller au maintien de l'ordre public et peut requérir la force armée à cette fin.

#### 4.1.6. *Sources liées à la santé publique*

Les communes devaient faire rapport des mesures qu'elles prenaient dans le cadre de la santé publique et le commissaire d'arrondissement établissait un rapport global sur cette base. Parallèlement, le commissaire d'arrondissement devint, en vertu de l'AR du 31 mai 1880, membre de la commission médicale provinciale (voir le chapitre consacré aux provinces), ce qu'il resta jusqu'en 1967. Ses archives peuvent donc comprendre des documents provenant de cette commission.

### 4.2. *Sources liées aux communes non émancipées*

#### 4.2.1. *Rapports relatifs à des visites de communes*

L'article 136 de la LP disposait que le commissaire d'arrondissement devait visiter au moins une fois par an les communes de son ressort pour y contrôler la situation (les caisses communales, par exemple), ce dont il faisait généralement rapport au gouverneur. La visite auprès des institutions communales de son ressort n'était pas obligatoire. La loi du 6 juillet 1987 abrogea ces deux dispositions.

#### 4.2.2. *Dossiers relatifs aux nominations, budgets et comptes*

Les dossiers transmis par des communes non émancipées aux autorités supérieures devaient tous transiter par le commissaire d'arrondissement. Ce dernier devait y adjoindre un rapport motivé mais pour certains documents, sa tâche pouvait se limiter à un contrôle formel.

En cette qualité, le commissaire d'arrondissement constituait par exemple des dossiers relatifs à la nomination de bourgmestres, ainsi qu'à la composition des conseils communaux et des CAP. Ces documents peuvent en principe également être retrouvés aux archives provinciales ou des ministères mais il est toujours possible que certains renseignements glanés par le commissaire d'arrondissement (concernant un candidat bourgmestre, par exemple) n'aient pas été repris dans son avis.

Les budgets et comptes communaux placés sous la tutelle d'un commissaire d'arrondissement devaient, avec l'aval de ce dernier, être transmis au gouverneur de province. Les budgets et comptes des CAP et CPAS devaient également recevoir son approbation. Il reste donc des exemplaires de ces documents dans ses archives.