

Le contrôle de l'entreprise publique en Belgique⁽¹⁾

Pages de documentation et d'histoire

par Victor CRABBE,

Assistant à l'Université libre de Bruxelles,
Secrétaire général de l'Institut belge de Science politique

★

Considérée sous l'angle historique, l'organisation du contrôle de l'entreprise publique a commencé par toucher les entreprises publiques locales et, plus particulièrement, les associations intercommunales.

Des dispositions relatives à leur contrôle ont été insérées dans les lois qui ont autorisé leur création (2).

Ces lois consacraient l'institution de nouvelles modalités d'exercice de la tutelle administrative. A vrai dire, elles étendaient cette tutelle à des institutions administratives nouvelles qui n'avaient pas reçu leur place dans l'organisation traditionnelle de l'Etat fondée sur l'existence des provinces, des communes, des commissions d'assistance publique, de l'administration du temporel des cultes, de l'une ou de l'autre caisse publique de prêts (monts-de-piété), des polders et des wateringues.

Sur le plan local, l'administration économique, sauf dans les cas où les lois relatives aux associations intercommunales ont eu application, est restée soumise pendant très longtemps aux normes de fonctionnement de l'administration provinciale et, plus encore, de l'administration communale proprement dite.

Ce n'est qu'en 1939, par un arrêté du 26 juillet, qu'un régime administratif spécial a été prévu pour les « établissements et services communaux à caractère industriel et commercial », communément dénommés *régies*. Encore a-t-il fallu attendre la fin de la deuxième guerre mondiale pour obtenir le règlement d'exécution de l'arrêté-loi du 26 juillet 1939 : l'arrêté du Régent du 18 juin 1946 relatif à la gestion financière des régies communales.

Tout le reste, pour les entreprises publiques locales, porte la marque soit des prescriptions qui déterminent le régime général de l'administration provinciale ou communale traditionnelle, soit du recours au procédé de la concession ou de l'affermage, soit de l'application de la législation économique qui établit à peine une distinction entre l'entreprise publique et l'entreprise privée (3), soit encore de l'organisation de fait volontairement recherchée et librement acceptée.

Cette organisation de fait est riche d'enseigne-

(1) Cet article reprend, en les développant, les données d'un rapport présenté au IV^e Congrès de l'Association Internationale de Science Politique (Rome, 16-20 septembre 1958). L'auteur s'est efforcé d'orienter vers la science politique l'étude d'une question qui, jusqu'à présent, a été traitée surtout en droit administratif. Il a opté à cet effet pour un point de vue historique et critique. Depuis quelques années déjà, des études historiques sont entreprises en Belgique sur les grandes institutions parastatales et sur l'évolution de l'organisation de l'Etat. Sont très suggestifs et très précieux à cet égard l'excellent ouvrage du professeur S. Chlepner, « Cent ans d'histoire sociale » (Bruxelles, Institut de Sociologie Solvay, 1956) et la communication du même auteur publiée sous le titre : « Notes historiques sur le secteur public de l'économie » (Académie Royale de Belgique, Bulletin de la Classe des Lettres et des Sciences morales et politiques. 5^e série, tome XLIII, 1957, 10-11, pp. 471-495).

Le présent article reprend la question en l'abordant sous l'angle de l'organisation du contrôle.

(2) Telles, par exemple, la loi du 11 septembre 1895 autorisant le Gouvernement à approuver les statuts de la Société Anonyme du Canal et des Installations Maritimes à Bruxelles, la loi du 6 août 1897 relative à l'organisation d'établissements hospitaliers intercommunaux; la loi du 1^{er} juillet 1899 concernant les associations de communes et provinces pour l'exploitation de chemin de fer vicinaux; la loi du 18 août 1907 relative aux associations de communes et de particuliers pour l'établissement de services de distribution d'eau et de la loi du 1^{er} mars 1922 relative aux associations de communes dans un but d'utilité publique.

(3) Telles la loi du 9 juillet 1875 sur les tramways et la loi du 10 mars 1925 sur les distributions d'énergie électrique.

ments pour la science politique. En effet, elle ne va pas sans l'instauration de certaines modalités de contrôle qui échappent au droit administratif. La revision du statut de l'industrie électrique est fort significative à cet égard. Sans doute a-t-elle été approuvée par le Gouvernement. Mais elle ne s'est pas traduite, jusqu'à présent du moins, en forme administrative. L'acte qui la consacre, n'est qu'une convention signée le 15 juillet 1955 en présence du Ministre des Affaires économiques par les organisations les plus représentatives du patronat et des travailleurs pour le secteur de la production et de la distribution de l'énergie électrique (4). On ne peut manquer d'être attentif aux conséquences et aux implications de cet événement. Celui-ci atteste combien, même pour l'instauration d'un régime de coordination, de rationalisation et de contrôle, le droit public et administratif est relayé, à notre époque, par les procédés conventionnels du droit social et économique. Son essor coïncide avec la période qu'il conviendrait peut-être d'appeler « le deuxième vingtième siècle ».

**

Dans cet aperçu sur le statut et sur le contrôle de l'entreprise publique locale, nous ne pouvons passer sous silence deux autres faits récents, importants entre tous.

Un courant d'opinion s'est manifesté avec quelque intensité en faveur d'une refonte de la législation qui régit les associations intercommunales. Des « déviations » ont, en fait, touché son application, de 1922 à nos jours, et il est avéré qu'elles méritent redressement.

Les autorités gouvernementales ont tenté de porter remède aux écarts constatés entre le droit et le fait. Un projet de loi relatif aux associations intercommunales a été déposé le 23 avril 1958 sur le bureau des Chambres (5). De son exposé des motifs, le passage suivant peut être extrait. Il nous paraît caractériser fort bien la situation qui nécessite des correctifs :

« Le but essentiel, toutefois, de la refonte législative proposée est de faire obstacle aux pratiques contraires à l'esprit du législateur de 1922 (6).

» Celui-ci a été animé d'un souci de souplesse et d'efficacité. Il a prévu que les particuliers et les sociétés privées pourraient coopérer avec les pou-

voirs locaux ; mais il n'a certainement pas envisagé que cette association puisse faire échapper l'entreprise à l'autorité des pouvoirs publics. L'association intercommunale chargée d'une mission d'objet communal est et demeure une autorité administrative. *La pratique a révélé que le contrôle même de l'entreprise échappe parfois à l'autorité publique. Les intérêts privés ont eu tendance à considérer que le partage par moitié des voix au conseil d'administration était l'ultime concession qu'ils pouvaient envisager. Parfois encore, l'association confie la gestion à un commissionnaire qui n'est soumis à aucun contrôle.* »

Des mesures nouvelles ont paru s'imposer pour redresser cette double situation. C'est ainsi que le projet de loi a prévu formellement la disposition selon laquelle les communes et les commissions d'assistance publique doivent toujours détenir, quelle que soit la proportion des apports, la majorité des voix dans les différents organes d'administration et de gestion de l'association.

De même, la conclusion des contrats de concession est subordonnée à l'approbation de l'autorité supérieure qui, en même temps, a pris soin de prescrire la production par les associations intercommunales ou par les tiers chargés par elles de la gestion totale ou partielle de l'entreprise, de tous les documents et renseignements nécessaires à l'exercice du contrôle, « qui pourra s'exercer tant sur place que par correspondance ».

Le renforcement du contrôle de l'autorité publique sur les associations intercommunales évoque les tensions qui peuvent exister au sein des sociétés d'économie mixte entre les représentants du secteur privé et ceux du secteur public. Il signale en outre que les uns ont acquis en fait au détriment des autres une supériorité et une maîtrise dans la direction des entreprises. Cette supériorité et cette maîtrise peuvent trouver leur origine dans le défaut de compétence des mandataires publics à un point tel qu'il s'indique de permettre à ceux-ci, pour contre-

(4) Dans son ouvrage intitulé « Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques » (Bibliothèque de l'Institut belge de Science politique, Bruxelles, 1957, p. 162, n° 1), le professeur W.J. Ganshof van der Meersch a fort judicieusement évoqué ce fait qui illustre d'une façon nette le thème même de son sujet.

(5) Documents parlementaires. Chambre des Représentants. Session 1957-1958. 23 avril 1958, n° 936/1.

(6) Allusion à l'œuvre législative accomplie le 1^{er} mars 1922. Voir note 2.

balancer la prédominance de ceux-là, d'être assistés par des experts (7).

Le projet de loi sur les associations intercommunales est devenu caduc par suite de la dissolution du Parlement, à la fin d'avril 1958. Le ministre qui l'avait déposé, l'a repris le 9 octobre 1958 sous la forme d'une proposition de loi, à peine modifiée. Le Sénat ne s'est pas encore prononcé sur ce document.

Le deuxième fait significatif dans l'ordre des événements intéressant le contrôle de l'entreprise locale en Belgique peut être présenté comme suit : en quelque sorte, l'attitude des représentants du secteur privé au sein des associations intercommunales se retrouve dans celle des autorités locales elles-mêmes lorsqu'elles ont égard à leurs services qui ne sont pas intercommunalisés.

Nous avons évoqué ci-dessus le statut des régies communales, ces établissements économiques et sociaux à même de bénéficier du régime édicté par l'arrêté du Régent du 18 juin 1946. Les régies communales ne sont pas constituées en personnes de droit public distinctes de la commune. Elles restent couvertes par la personnalité juridique même de celle-ci, tout en y jouissant de conditions particulières de fonctionnement et de contrôle mieux adaptées à leur mission respective.

Mais les autorités locales ne consentent pas toujours à l'application de ces dispositions particulières. Elles s'y refusent assez curieusement non pas pour laisser leurs services sous l'emprise des règles de fonctionnement et de contrôle édictées pour l'ensemble de l'administration traditionnelle, mais bien pour les dégager à la fois de la mouvance des unes et des autres.

En ce cas, elles ont recours à la législation civile ou commerciale. Si les établissements ainsi créés n'ont sans doute plus vocation à l'appellation de régie, ils n'en restent pas moins une initiative prise par la commune, éventuellement avec le concours ou avec l'appui d'autrui.

Dans cet ordre d'idées, signalons la faveur dont jouit l'institution juridique de l'association sans but lucratif. Le droit administratif classique a beau la rejeter de son domaine. Il est avéré que des institutions administratives se dissimulent sous sa forme. Ainsi des centres culturels et des établissements sportifs prennent-ils naissance sous le couvert de l'association sans but lucratif, en marge de l'administration traditionnelle du pays et de ses premiers prolongements sur le plan local représen-

tés par les régies communales et par les associations intercommunales.

Comme exemples typiques de cet état de choses qui, une fois de plus, montre combien le droit public ne résiste pas à tous les assauts du droit commun, citons entre autres :

1° L'association sans but lucratif du Palais des Beaux-Arts de la Ville de Charleroi ;

2° Le Centre culturel et artistique de la commune d'Uccle (près de Bruxelles) ;

3° Des bassins de natation tels que celui de la ville de Namur et celui de la commune de La Louvière dans la province du Hainaut.

Pour ces institutions administratives, d'un nouveau genre sur le plan local — elles sont en effet toutes de création récente —, les modalités du contrôle sont déterminées avant tout, répétons-le, par le droit commun, c'est-à-dire par les dispositions de la loi du 27 juin 1921 qui a accordé la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique.

Il s'agit d'un contrôle très lâche axé sur la publicité à donner aux principaux actes de gestion et sur l'approbation par arrêté royal des libéralités entre vifs ou testamentaires. Nous doutons fort que les autres prescriptions de la loi du 27 juin 1921 soient applicables à ces organismes, notamment lorsqu'elles prévoient l'intervention du pouvoir judiciaire, soit pour prononcer la dissolution de l'association, soit pour annuler ses actes qui contreviendraient gravement à ses statuts, à la loi ou à l'ordre public. Car la Belgique ne soumet pas ses institutions administratives au régime du gouvernement des juges. Elle ne connaît à leur égard que celui des sanctions mettant fin aux contestations portant sur la lésion d'un droit civil ou politique ou au contrôle de l'excès et du détournement de pouvoir exercé par le Conseil d'Etat.

Faut-il dire que les autorités publiques ont eu le pressentiment ou ont pris conscience assez vite du fait qu'elles sollicitent parfois une législation qui n'a pas été conçue pour régir leurs propres servi-

(7) Le projet de loi prévoit expressément l'assistance de ces experts. Sur les sociétés d'économie mixte en Belgique, dont certaines sont des entreprises publiques locales, voir l'important ouvrage de M. Marioné (Bruxelles, E. Bruylant, 1947). Pour un aperçu d'ensemble sur les institutions intercommunales, voir l'étude intitulée « Les associations de communes en Belgique ». (Bulletin trimestriel du Crédit communal, n° 11, janvier 1950.)

ces ? La création de services locaux sous la forme d'associations sans but lucratif a entraîné des démarches assez curieuses que la science politique ne peut ignorer. Elle a fait naître dans le chef des organes du pouvoir la décision ou la préoccupation de faire siéger dans les conseils d'administration des mandataires publics eux-mêmes. Une sélection s'opère ainsi entre eux ; elle ne laisse d'être avantageuse pour la direction d'institutions nettement déterminées.

De plus, comme ces mandataires publics ne sont pas seuls à composer les conseils d'administration, des tâches de contrôle leur sont *en fait* assignées. Les institutions particulières auxquelles nous faisons allusion, présentent ainsi la caractéristique d'amalgamer aux charges d'administration des tâches de contrôle réservées à des représentants de l'autorité publique, tant il est vrai que la direction et le contrôle de la part de cette autorité répondent à des nécessités dont il n'est guère possible de proclamer ou de réaliser l'abandon.

Mais quelque chose de plus étrange encore peut advenir après la mise en place des organes de gestion et de contrôle telle que nous la décrivons. L'autorité publique peut prendre soin de passer une convention avec l'association sans but lucratif elle-même pour préciser au-delà de ses statuts soit les attributions de l'organisme, soit les modalités de son contrôle. Il nous semble que pareille convention est considérée par les deux parties comme ayant une vertu plus grande que les actes-règles. L'opinion sur laquelle se fondent ces démarches, atteste une fois de plus la faveur accordée aux procédés contractuels au détriment du contrôle institué par voie réglementaire. Le droit public s'assouplit ainsi. L'action des autorités politiques et administratives ne suppose plus nécessairement la mise en œuvre des prérogatives de la puissance publique ni du privilège de l'action d'office ou unilatérale. Par la faveur donnée aux processus conventionnels, il est possible de mieux circonscrire les éléments d'une tâche spéciale à surveiller ou ceux d'un problème particulier à résoudre.

*
**

Dans le domaine des institutions d'Etat, c'est-à-dire dans celui des institutions qui contribuent à pourvoir à l'administration générale du pays, une situation identique se présente, bien que la préoccupation des gouvernants soit, pour un nombre

de plus en plus grand d'entre elles, de leur assigner un statut de droit public comprenant un régime général de contrôle formellement organisé.

Cette œuvre est propre à notre siècle. Il a même fallu attendre l'avènement de son deuxième tiers, qui coïncide avec une grande crise économique, pour la voir amorcer.

Le dix-neuvième siècle et le début du vingtième siècle ne l'ont pas entrevue.

L'un, le dix-neuvième, s'est engagé dans la voie de l'organisation financière de l'Etat centralisé. De cette initiative, il s'est estimé assez vite satisfait et il l'a, pour ainsi dire, délaissée dès le moment où elle a abouti au vote de quelques grandes lois (8). Il avait hâte en effet de poser les jalons de toute l'organisation juridique des associations, des sociétés et des fondations privées (9).

Sans doute le dix-neuvième siècle a-t-il patronné la création de quelques fondations publiques dont la Caisse générale d'Epargne et de Retraite représente, en Belgique, l'exemple le plus typique (10).

Mais les réalisations en ce domaine, si parfaites qu'elles aient été (11), restent malgré tout peu fréquentes. Le Parlement et le Gouvernement leur ont préféré le démarquage de la législation sur la

(8) Telles la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat et celle du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

(9) Sur cette œuvre, voir l'ouvrage de feu Henri Velge, *Associations et Fondations en Belgique. Histoire et Théories*, Bruxelles. E. Bruylant, 1943.

Nous faisons allusion au mouvement législatif qui enchaîne l'une à l'autre des lois telles que celles-ci :

1^o La loi du 3 avril 1851 conférant un régime légal aux sociétés de secours mutuel ;

2^o La loi du 18 mai 1873 améliorant le statut des sociétés commerciales et accordant aux sociétés anonymes un régime de liberté ;

3^o La loi du 9 août 1889 prévoyant la création de sociétés d'habitations à bon marché ;

4^o La loi du 23 juin 1894 sur les sociétés mutualistes qui abroge celle du 3 avril 1851 ;

5^o La loi du 31 mars 1898 sur les unions professionnelles.

Cette œuvre a été continuée au vingtième siècle par le vote des trois lois fondamentales que voici :

1^o Celle du 25 octobre 1919 accordant la personnalité civile aux associations internationales à but scientifique ;

2^o Celle du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique ;

3^o Celle du 9 juillet 1935 sur les sociétés de personnes à responsabilité limitée.

(10) La Caisse générale d'Epargne et de Retraite a été créée par la loi du 16 mars 1865. Elle a remplacé la Caisse générale de Retraite établie par la loi du 8 mai 1850.

(11) Celle de la Caisse générale d'Epargne et de Retraite l'a été incontestablement. A son sujet, voir l'opinion du professeur J. Lespès. Communication faite à la Ve Journée administrative de l'Institut belge des Sciences administratives du 30 avril 1949. (Institut belge des Sciences administratives, 1949, p. 13 et suivantes).

société anonyme et celui de la législation sur la société coopérative (12) pour ajouter à l'Etat les premières personnes publiques nécessaires au fonctionnement de ses services, à celui des pouvoirs subordonnés et à l'essor de la Nation tout entière.

Des institutions telles que la Banque nationale de Belgique (13), la Société anonyme du Crédit communal (14) et la Société nationale des Chemins de fer vicinaux (15), ont vu le jour au terme de cette démarche. Elle est originale et déterminante. Mais elle n'a point privé les structures et le régime qui sont devenus par la suite ceux de l'Etat traditionnel, du préjugé favorable énorme qui était le leur à cette époque. L'administration publique en a même bénéficié à un point tel que c'est dans l'aire de ses propres services que les premières entreprises publiques ont été créées. Il en a été ainsi, entre autres, pour l'administration des chemins de fer (16), pour celle des postes ainsi que pour les services du télégraphe et du téléphone (17).

Ce n'est qu'à la fin du XIX^e siècle que l'on s'est rendu compte de l'insuffisance du régime administratif à peu près uniforme assigné par principe à tous les services de l'Etat centralisé. Un problème de déconcentration ou de décentralisation des services publics économiques a été soulevé en termes plus précis qu'auparavant. Il a pris consistance lorsque la conviction fut acquise que les règles conçues pour présider au fonctionnement de services de l'Etat-puissance publique n'étaient pas recommandables comme telles pour l'exercice d'attributions répondant à des fins administratives, économiques ou sociales se conciliant avec la notion d'entreprise.

C'est ainsi qu'avant le problème même du contrôle de l'entreprise publique, a pris naissance, en Belgique, la question de la normalisation du statut à lui réserver, et c'est avec étonnement que l'on peut relever qu'à l'heure actuelle, l'un et l'autre donnent encore lieu à un chassé-croisé étrange.

Car la question de la normalisation du statut de l'entreprise publique est loin d'avoir été définitivement et complètement résolue. Dans le prolongement des deux préoccupations qu'elle a suscitées, à savoir : la constitution de tous les services publics économiques en personnes juridiques distinctes de l'Etat (18) et la réforme même du régime de la comptabilité publique (19), de nombreuses tâches restent encore à accomplir.

Quant au problème du contrôle de l'entreprise

publique (19), de nombreuses tâches restent encore à accomplir.

Quant au problème du contrôle de l'entreprise publique, nous craignons fort qu'il soit avancé trop facilement dans un esprit qu'avec Jean Meynaud (20), nous croyons être d'essence bureaucratique. N'est-il pas influencé, parfois d'une façon exagérée ou trop nette, par certaines démarches propres aux agents du « Ministère des Finances » et des « Directions du budget » que l'on y trouve ?

Nous ne dirons pas de ce contrôle qu'il est inefficace ou inutile ou encore qu'il faut le proscrire en toute circonstance. Nous relèverons seulement, sous l'angle de la sociologie et de la science politique, qu'il peut heurter des positions acquises. Il peut neutraliser des revendications ou des intentions qui ont le grand malheur d'entraîner, pour leur réalisation, une augmentation des dépenses publiques. Il offre la possibilité de conditionner l'action

(12) Lorsque celle-ci a vu le jour lors de la revision du code de commerce en 1873.

(13) Créée par la loi du 10 mai 1850. Voir P. Kauch. Histoire de la Banque Nationale. Bruxelles. E. Bruylant, 1955. (Histoire des finances publiques en Belgique) et F. De Voghel. La Banque Nationale 1850-1950. Activité et statuts. Ibidem. 1955.

(14) Ses statuts ont été approuvés par l'arrêté royal du 8 décembre 1860, conformément aux dispositions du code de commerce en vigueur à cette époque. Cet organisme fait fonction de banquier pour les communes belges. Voir M. Van Audenhove, Le Crédit Communal de Belgique. Annales de l'Economie collective. Mars-avril 1957, pp. 65-97.

(15) Créée par les lois du 28 mai 1884 et du 24 juin 1885.

(16) Créée au sein du Ministère de l'Intérieur suite au vote de la loi du 31 janvier 1834. Les chemins de fer n'ont été détachés de l'administration générale du pays qu'en 1926. Cependant leur caractère de grande administration technique leur avait permis d'obtenir dès le début un statut un peu particulier. Sur la question, voir Henri Janne. Administration et Progrès technique. Revue de l'Institut de Sociologie, 1948, no 4, p. 559.

(17) L'administration du télégraphe et du téléphone n'a été transformée en régie personnalisée que par la loi du 19 juillet 1930. L'administration des postes est restée intégrée à l'administration traditionnelle. Une proposition de loi créant la régie des postes a cependant été déposée au Sénat le 8 novembre 1950 (Session extraordinaire 1949-1950. Doc. no 1625). Mais elle n'a pas abouti.

(18) Pour en faire des régies personnalisées ou des établissements publics. Comme nous l'avons dit ci-dessus, l'administration des postes n'est pas encore personnalisée. Il en est de même pour les services de la malle Ostende-Douvres et pour ceux qui assurent la publication du journal officiel (le Moniteur belge).

(19) Un arrêté royal du 7 février 1955 a institué une commission de réforme de la comptabilité publique. Les travaux de cette commission sont actuellement soumis à l'attention du Gouvernement.

Rappelons également que l'un des secrétaires de la commission précitée, M. Frank, Inspecteur des finances, a publié en 1953 un ouvrage intitulé : « Les entreprises d'Etat et la réforme de la comptabilité publique ». (Anvers, Excelsior).

(20) Contribution à l'analyse des groupes d'intérêt dans la vie politique française (Revue de l'Institut de Sociologie, 1956, nos 2-3, pp. 247 et ss.).

d'autrui par une démarche complémentaire, bien des fois conçue sur des bases étriquées, à supposer qu'elle ne procède pas déjà à un déplacement d'attributions défavorable soit à l'institution contrôlée, soit à une autre autorité de contrôle.

Les milieux parlementaires ont parfois réagi avec violence contre les préoccupations gouvernementales et, plus particulièrement, contre celles du Ministère des Finances de s'arroger un pouvoir exorbitant de contrôle sur les entreprises publiques constituées en personnes juridiques propres.

La situation fut telle en Belgique, lors de l'examen en commission du projet de loi qui est devenu la loi du 16 mars 1954 sur le contrôle de certains organismes d'intérêt public. Des commissaires, membres de la minorité, ont rappelé avec vigueur que le « devoir de contrôle est une prérogative du pouvoir législatif (*Constitution*, art. 110 et suivants) » et que « ce pouvoir est actuellement exercé soit directement à l'intervention du pouvoir législatif, désignant les commissaires chargés du contrôle et de la surveillance, soit à l'intervention de la Cour des comptes — pour autant qu'il s'agisse d'organismes où l'intérêt de l'Etat est absolument prépondérant ».

« Par le projet actuel, ont encore fait remarquer les mêmes commissaires, le pouvoir exécutif concentre entre ses mains les moyens de contrôle, tant sur la gestion (commissaires) que sur l'exactitude des écritures et de la comptabilité (réviseurs désignés par le pouvoir exécutif). Il s'érige en ce domaine comme juge et partie tout en supprimant une prérogative qui doit constitutionnellement et logiquement être réservée au Parlement (21) ».

Pour être complet, ajoutons à ces considérations l'observation par laquelle il nous paraît que l'instauration d'un contrôle administratif et budgétaire à l'intervention des autorités gouvernementales et de leurs agents, retarde parfois la solution des vrais problèmes à résoudre. L'un d'entre eux consiste précisément dans la recherche d'une meilleure définition des modalités de fonctionnement dont devraient bénéficier les institutions administratives, quelle que soit la forme juridique qui leur a été donnée et quelles que soient les fonctions auxquelles elles ont à pourvoir.

En s'engageant, contrairement au XIX^e siècle, dans le sens de la diversification de l'Etat et de la multiplication des institutions administratives (22), le XX^e siècle a dû évidemment prendre conscience

de la nécessité de faire assurer le contrôle et, surtout, la coordination de leurs différentes activités. Cette tâche s'imposait à l'attention des gouvernants en raison des répercussions mêmes de l'intensification de la vie politique, économique et sociale sur l'organisation administrative et sur l'exercice de la fonction gouvernementale.

Cette intensification de la vie politique, économique et sociale provoque un mouvement favorable à la participation d'un nombre de plus en plus grand de personnes à la direction politique et administrative de la vie sociétariaire, surtout dans le domaine de l'administration économique et, plus encore, dans celui de l'administration sociale. On peut dire de cette tendance qu'elle est la rançon ou, plutôt, tout simplement, le signe du passage de la démocratie gouvernée à la démocratie gouvernante, pour reprendre deux expressions proposées fort judicieusement par le professeur Georges Burdeau dans son magistral *Traité de Science politique* (23).

Le passage d'un état de démocratie gouvernée à un état de démocratie gouvernante ne touche pas seulement les structures et le régime politiques de l'Etat; il a également une incidence non négligeable sur ses structures administratives. Celles-ci ont été très sensibles à l'évolution politique, économique et sociale qui s'est opérée en moins de cinquante ans.

Il en est de même pour la fonction gouvernementale. Aux prises avec les impératifs d'une indispensable coordination, les tâches de gouvernement ont entamé la plénitude et la souplesse originelles de la charge ministérielle. Elles lui ont fait perdre son envergure et sa plasticité en l'enserrant dans différents étaux. La renaissance du pouvoir collégial constitue l'un d'eux (24); la nécessité de la coordination de la vie politique et administrative en

(21) Doc. parl. Ch. des Repr., Session 1952-1953, 20 novembre 1952, n° 25, pp. 43 et s.

(22) Un premier aperçu de la multiplication des institutions administratives est donné par le professeur A. Buttgenbach dans son ouvrage intitulé: *Théorie générale des Modes de Gestion des Services publics en Belgique*. Bruxelles F. Larcier. 1952, pp. 337-374.

(23) Tome VII (Paris. Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1957). Cf. l'opuscule du même auteur ayant pour titre: *La Démocratie. Essai synthétique*. Bruxelles. Office de Publicité, 1956.

(24) La fréquence et la régularité des réunions des ministres en conseil atteste la renaissance du pouvoir collégial au même titre d'ailleurs que le déclin du pouvoir hiérarchique et l'attribution de la gestion de certaines entreprises ou institutions publiques à des conseils d'administration.

représente un autre, avec toutes les institutions auxquelles elle a donné naissance : Conseil des Ministres, collèges ministériels restreints (25), fonctions exercées par le Premier Ministre lui-même (26), services de l'administration centrale chargés d'assister les autorités politiques et administratives dans l'accomplissement de leur nouvelle mission de conditionnement et de contrôle (27).

La perte de capacité et de substance subie par la fonction ministérielle et les embarras multiples mis à l'action au sein des administrations centrales ne sont pas étrangers au fait que des services parviennent à s'échapper des structures de l'Etat centralisé et à rejoindre le lot déjà imposant des organismes que le développement progressif d'un état de démocratie gouvernante a permis de créer à côté ou, mieux encore, au-delà de l'aire des institutions administratives traditionnelles (28).

Telle est la situation que présente le XX^e siècle. Face à elle, les gouvernants ont parfois réagi assez gauchement. Au lieu de reconnaître le véritable problème à résoudre, à savoir : celui posé par l'existence d'un pluralisme institutionnel qu'il est impossible de résorber mais qu'il importe au contraire de normaliser pour le rendre à la fois plus consistant et moins improvisé, — au lieu de composer à temps avec lui pour lui permettre de consentir, sur la base d'une convention acceptée ou d'un statut préétabli, aux droits et aux devoirs de la direction gouvernementale, c'est par des solutions insuffisantes ou maladroites, épousant parfois un point de vue exagérément bureaucratique, que, croyons-nous, les autorités y ont porté remède.

En recherchant les étapes de l'organisation générale du contrôle de l'entreprise publique en Belgique, du moins pour les institutions d'Etat, nous avons été frappé de constater — nous pouvons déjà formuler cette observation dans le profil de l'histoire —, que c'est d'abord dans le cadre des préoccupations de l'administration du budget, témoin des débordements financiers de l'Etat, que le contrôle de l'entreprise publique a été aperçu et que les dispositions à arrêter ont été édictées.

Nous avons signalé ci-dessus que le XIX^e siècle avait eu le souci de mettre au point par la voie législative, — il l'a complétée par la suite sur le plan réglementaire (29) — l'organisation financière de l'Etat centralisé.

Après la première guerre mondiale, le XX^e siècle a, lui aussi, songé à reprendre cette œuvre. Il s'en

est occupé effectivement à un moment où, une fois de plus, les dépenses publiques avaient bien fait sauter les digues du budget. La loi du 20 juillet 1921 instituant la comptabilité des dépenses engagées, modifiée par celles du 10 juin 1922 et du 13 juillet 1930, a constitué, pour les administrations de l'Etat, l'acte destiné à faciliter les opérations d'un premier et nouveau calfeutrage (30).

C'est à ses dispositions que, le 14 août 1933, un arrêté-loi s'est référé pour jeter les bases d'une législation générale relative au contrôle des organismes d'intérêt public en Belgique. Il l'a fait en sollicitant la technique avancée en 1921, à savoir le contrôle budgétaire de l'engagement des dépenses par des préposés d'Etat (les comptables des dépenses engagées). Le 17 février 1937, un arrêté royal désigne les institutions auxquelles ce contrôle est applicable. Il s'est agi des organismes suivants :

L'Œuvre nationale des Orphelins de Guerre ;

L'Œuvre nationale des Orphelins des Victimes du Travail ;

L'Œuvre nationale de l'Enfance ;

L'Œuvre nationale des Invalides de Guerre ;

L'Ecole centrale de Service social ;

(25) Pour l'étude de certaines d'entre eux, voir E. Jorion. Recherches sur la coordination de l'action administrative étatique en droit administratif belge et en droit comparé. Bruxelles, s.d. Le Comité du Budget a fait l'objet, de la part de M. J. Van der Meulen, d'une notice publiée sous l'égide de l'Institut belge des finances publiques.

(26) Sur la question, voir R. Urbain, La Fonction et les Services du Premier Ministre en Belgique. (Bibliothèque de l'Institut belge de Science politique. Bruxelles. Librairie encyclopédique, 1958) et R. Senelle, De Eerste-Minister en de Administratie. Rechtskundig Weekblad, 2 maart 1958, blz. 1225-1242.

(27) Tels le Service de l'Inspection générale des Finances et le Service d'Administration générale.

(28) Sur la question, voir les observations judiciaires de Henri Janne dans son article : « Administration publique et Progrès technique » (Revue de l'Institut de Sociologie Solvay, 1948, pp. 551-576).

Nous croyons toutefois que ces services ne doivent pas être dénommés « parastataux » parce qu'ils n'ont pas été créés à côté mais bien *au-delà* du réseau des administrations traditionnelles. Sur la question, voir E. P. Seeldrayers et V. Crabbe. Les composants de l'Etat moderne. Procès du paraétatisme et des structures traditionnelles de l'Etat. (Bruxelles. Librairie encyclopédique, 1955.)

(29) Voir l'arrêté royal du 10 décembre 1868 portant règlement général sur la comptabilité de l'Etat. Une autre série de mesures ont été édictées en 1884 pour la réforme de la présentation du budget et pour la création de l'Administration et d'un Comité du Budget.

(30) D'autres opérations ont été encore décidées par la suite. Elles ont donné lieu à la constitution ou à la réorganisation de comités tels que le Comité du Trésor et le Comité du Budget.

La création de l'Inspection générale des finances en 1938 et celle du Ministère du Budget en 1946 — (ministère supprimé en 1949), constituent également deux de leurs aspects particuliers.

L'Association nationale des Industriels et des Commerçants pour la Réparation des Dommages de Guerre ;

Le Palais des Beaux-Arts (A.S.B.L.);

Le Service frigorifique ;

L'Office national du Placement et du Chômage ;

La Société nationale des Habitations à bon marché et les Sociétés locales ;

L'École agréée de Navigation aérienne (A.S.B.L.);

Le Comité national de Propagande aéronautique;

L'Office belgo-luxembourgeois du Tourisme ;

L'Association maritime belge (A.S.B.L.);

L'Office national pour l'Achèvement de la Jonction Nord-Midi ;

L'École interministérielle de T.S.F.

Malgré les procédés assez sommaires qu'il met en œuvre et qui sont loin de faire progresser le problème du statut à conférer aux institutions d'Etat se trouvant en dehors de l'administration traditionnelle, l'arrêté-loi du 14 août 1933 fait date dans l'histoire de l'administration belge. Plusieurs arrêtés ultérieurs ont encore accroché à ses dispositions le régime de contrôle assigné à de nouveaux organismes. Ont été visés par eux :

Le Fonds Bibliothèque Albert I^{er} ;

L'Office national du Lait et de ses Dérivés ;

L'Œuvre nationale des anciens Combattants, Déportés et Prisonniers politiques de la guerre 1914-1918 (O.N.A.C.);

La Ligue de la Protection aérienne passive ;

L'Office de Renseignements et d'Aide aux Familles des Militaires ;

L'Institut géotechnique de l'Etat ;

L'Office d'Identification et de Liquidation des Marchandises belges ;

L'Orchestre national de Belgique.

Mais n'abandonnons pas trop tôt l'œuvre entreprise en 1937. Le 10 juin de cette année, un nouveau jalon est posé sur la voie de l'organisation du contrôle des entreprises publiques. Une loi relative à la coordination de l'activité, de l'organisation et des attributions des organismes publics de crédit est votée et entre en vigueur. Avec un brillant article du regretté professeur Jules Lespès, publié dans la Revue de l'Administration de 1939 (31), elle a fait prendre conscience aux autorités gouvernementales du fait qu'il y avait plus qu'un problème de contrôle des dépenses publiques à résoudre. L'am-

bianche particulière à cette époque, nettement favorable à la réforme administrative (32), contribue en même temps à élargir le champ de la question à étudier.

Celle-ci ne fut toutefois abordée, en raison des années de guerre, qu'à l'Institut belge des Sciences administratives. Les travaux de cette institution parurent en 1944, à la libération du territoire (33). Ils firent l'objet de plusieurs commentaires, considérations et échanges de vues (34). Ils inspirèrent, en fait, avec les conclusions consignées par le professeur André Buttgenbach dans son grand ouvrage consacré à l'étude des modes de gestion des services publics en Belgique (35), les statuts de divers organismes nouvellement créés. Au nombre de ceux-ci figurent l'Institut pour la Recherche scientifique dans l'Industrie et l'Agriculture (I.R.S.I.A.) ainsi que l'Institut national de l'Industrie charbonnière (36).

Les travaux de l'Institut belge des Sciences administratives sont également à la source de deux propositions de loi dont l'une fut déposée au Sénat par M. J. Pholien et l'autre à la Chambre, par M. Moyersoen (37).

Ces propositions de loi n'eurent, au Parlement, aucune autre suite que leur prise en considération.

Du côté gouvernemental, les travaux de l'Institut belge des Sciences administratives ont, sans doute,

(31) Réflexions sur la décentralisation et sur l'autonomie (Revue de l'Administration, 1939, pp. 293-301).

(32) Sur cette ambiance, voir V. Crabbe. Les commissions de réforme administrative en Belgique. Revue internationale des Sciences administratives, 1954, pp. 869-905.

(33) Des personnes publiques parastatales. Avant-projet de loi élaboré par l'Institut belge des Sciences administratives. Editions du Recueil général de l'Enregistrement.

(34) Voir M. Vauthier. L'organisation des personnes publiques parastatales. Revue de l'Administration, 1945, pp. 38 et ss.; H. Matton, L. Van Noten, E. Flament et Verniers. V^e Journée administratives, Bruxelles, 1949; R. Jacomet et A. Buttgenbach. Le statut des entreprises publiques. Paris, Sirey, 1947; R. Vandeputte. Enkele beschouwingen betreffende het statuut van de parastatale instellingen (Quelques considérations relatives au statut des institutions paraétatiques). Annales de Droit et des Sciences politiques, 1950, pp. 347-360.

(35) Les modes de gestion des services publics en Belgique. Essai sur la déconcentration et la décentralisation administratives considérées comme procédés techniques de la gestion des services publics. Bruxelles. F. Larcioer, 1942.

(36) L'I.R.S.I.A. a été créé par l'arrêté-loi du 27 décembre 1944, modifié par l'arrêté-loi du 11 février 1946. L'Institut national de l'Industrie charbonnière a été institué par la loi du 13 août 1947.

(37) Session 1948-1949. Doc. parl. Sénat, 28 avril 1949, n^o 289. Session 1949-1950; Doc. parl. Chambre, 8 février 1950, no 217. Le texte de ces deux documents a été reproduit dans le Recueil de l'Institut belge des Sciences administratives consacré à la V^e Journée administrative du 30 avril 1949 (Les organismes parastataux, pp. 147-190).

été examinés avec beaucoup d'attention. Mais ils n'ont donné lieu à aucune réalisation terminale. Il semble même qu'avec la création d'un Commissariat général aux Personnes publiques parastatales, décidée par l'arrêté du Régent du 5 août 1948, le Gouvernement ait voulu opter pour une organisation souple et moins formelle du secteur public parastatal. Nous entendons par là que la constitution d'une équipe de commissaires du gouvernement avait été envisagée. Les commissaires du gouvernement auraient obtenu l'assistance d'un service de coordination et d'étude. Ce service aurait eu la charge de rassembler la documentation et les informations de base sur les contingences propres à chaque organisme. Il aurait eu à formuler des propositions concrètes en vue de normaliser progressivement les rapports entre les différentes institutions, le Gouvernement et le Parlement. La mise à la disposition du Gouvernement de ce service, parfaitement outillé, aurait contribué à éviter les improvisations et les erreurs précédemment commises.

L'originalité de cette initiative aurait permis de faire comprendre d'une façon plus nette qu'auparavant que le problème de l'organisation du secteur public parastatal est un véritable problème de gouvernement. Il ne s'indique pas d'imputer les anomalies ou les lacunes constatées aux institutions paraétatiques elles-mêmes. En sont uniquement responsables l'administration centrale et le Gouvernement qui ne les ont pas corrigées à temps. Le service de coordination et de conseil dont ils auraient pu disposer à la suite de la création du Commissariat général aux Personnes publiques parastatales, leur aurait donné l'occasion de se prononcer en connaissance de cause et dans le cadre d'une politique d'organisation suivie, sur tous les aspects des questions soulevées.

Si intéressant qu'elle ait été dans son principe, bien qu'une erreur de conception l'ait malgré tout viciée à la base (38), l'œuvre décrétée ne fut pas accomplie. Avec la suppression du Ministère du Budget en 1948, le Commissariat général aux Personnes publiques parastatales devint une institution moribonde. Sa disparition fut officiellement décidée le 24 octobre 1949 et ses attributions furent reprises par l'Administration du Budget et du Contrôle des Dépenses.

Celle-ci, en effet, était loin d'abandonner la partie. On peut même dire qu'elle la gagna en ce sens qu'elle en acquit la maîtrise complète. Tout en pro-

fitant des opinions exprimées et des projets précédemment exposés, elle imprima définitivement à l'œuvre qu'elle eut la force de faire aboutir, la marque éternelle des démarches propres au Ministère des Finances. Le véritable problème à résoudre, c'est-à-dire celui que nous avons présenté comme étant celui du statut et de la normalisation des rapports entre des institutions de nature diverse et d'orientation divergente, fut de nouveau réduit aux dimensions de certaines tâches de contrôle. Et si le contrôle des dépenses engagées ne fut pas retenu au nombre des premières dispositions édictées (39), le Ministre des Finances ne perdit rien au change. Il aligna dans son ordre de bataille l'Inspection générale des Finances et des réviseurs choisis parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprise.

La loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public entérina ces vues qui, répétons-le, eurent cependant le mérite d'aboutir, après avoir été assez violemment critiquées au Parlement. Le projet y fut soumis à une large discussion au cours de laquelle l'accent fut mis sur la fausse conception que le Gouvernement s'était faite tant des institutions parastatales que des modalités d'action dont il pouvait se prévaloir à leur égard. La concentration des organes de contrôle aux mains du Ministère des Finances et au détriment de la Cour des comptes, émanation du Parlement, fut également relevée (40). Mais le « système » présenté et surtout l'esprit de ce système ne furent pas modifiés. Sur ces points, la loi fut votée telle qu'elle avait été élaborée. Seuls son champ d'application et les diverses catégories d'institutions recensées firent l'objet de biffures et d'amendements (41).

(38) Cette erreur réside, selon nous, dans l'optique dans laquelle les institutions sont profilées: institutions mineures, complémentaires ou secondaires, par rapport aux services de l'administration centrale alors que ces institutions se situent au-delà de cette administration. Ce n'est pas sans raison qu'en faisant la critique de la notion d'institution parastatale, nous avons entamé aussi le procès des structures traditionnelles de l'Etat. Voir sur ce point la note 28.

(39) Il le sera en 1957. A son sujet, voir la suite de cette étude.

(40) La Cour des comptes n'est sans doute pas éliminée de la surveillance des organismes puisqu'elle peut exercer sur place le contrôle des comptes. Mais la désignation des réviseurs lui échappe complètement.

(41) Les études consacrées au projet de loi initial ou à la loi du 16 mars 1954 elle-même, sont assez nombreuses. Retenons entre autres: A. Magain, Finances publiques. La question des organismes parastataux. Revue de l'Administration, 1951, pages 101-108; F. Vrancken, O. Ilegems, M. Frank et Ch. Wathour, Limites dans lesquelles il s'impose que les budgets des personnes publiques parastatales soient soumis aux instances d'appro-

Il est assez intéressant, pour l'histoire et pour la science politiques de connaître les institutions pour lesquelles la lutte fut engagée comme s'il s'agissait de bastions à protéger ou, plutôt, de groupes de pression à ménager tant dans l'opinion publique qu'en doctrine et au Parlement.

Parmi elles figurent incontestablement trois grands vainqueurs de la joute ou de la tension suscitée : la Banque nationale de Belgique, la Société nationale de Crédit à l'Industrie (S.N.C.I.) et la Société anonyme belge de Navigation aérienne (S.A.B.E.N.A.).

La Banque Nationale put compter sur les bons offices de son service juridique comme sur ceux d'un certain nombre de parlementaires. Elle fit admettre le point de vue selon lequel elle n'est ni une institution parastatale (42), ni un organisme financier de droit public. Elle entraîna avec elle la Société nationale de Crédit à l'Industrie (S.N.C.I.) et l'Institut de Réescoute et de Garantie (I.R.G.).

C'est à la Commission spéciale de la Chambre que ces organismes furent, avec l'accord du Gouvernement, retirés de la catégorie D qui, dans la loi du 16 mars 1954, ne vise plus que la Caisse générale d'Épargne et de Retraite, la Caisse nationale de Crédit professionnel, l'Institut national de Crédit agricole, l'Office central de la petite Épargne, l'Office central de Crédit hypothécaire et l'Office national du Ducreire.

L'Institut de Réescoute et de Garantie resta toutefois cité dans l'un des derniers articles de la loi, au nombre des dispositions « transitoires et diverses » (*sic*). Ces dispositions lui étendent la portée d'une seule de ses prescriptions, d'ailleurs assez critiquable puisqu'elle tend à faire supporter par les organismes d'intérêt public eux-mêmes, les frais exposés par l'État en raison de ses tâches de contrôle.

L'échappatoire et la vigueur combative trouvées par la Banque Nationale et par la Société nationale de Crédit à l'Industrie sont tout à leur honneur. Déjà en 1948, lorsqu'il fallut mettre leurs statuts en concordance avec les lois du 28 juillet et du 21 août de cette année, une certaine tension s'était manifestée à l'occasion des mesures de semi-nationalisation qui les avaient touchées. Mais les préjugés furent plus vifs encore à l'égard de prescriptions qui furent interprétées comme inspirées par une organisation et par un contrôle étatiques plus prononcés qu'auparavant.

Le résultat inattendu de cette victoire est double. D'une part, une situation illogique a été créée à l'égard de la Caisse générale d'Épargne et de Retraite. Un organisme dont les opérations sont financées notamment par ses interventions — la Société nationale de Crédit à l'Industrie — jouit d'un régime meilleur que le sien. La S.N.C.I. a trouvé profit à rester dans le sillage de la Banque Nationale et à insister sur ses statuts de société anonyme.

D'autre part, les amputations dont la loi du 16 mars 1954 a fait l'objet, ont eu pour effet d'enlever toute valeur d'information utile à la première tentative de classement *objectif* réalisé ou proposé pour une série d'institutions : les organismes financiers.

Le projet de loi, qui est devenu la loi précitée, avait été sur le point de s'engager dans cette voie. À ce titre, il se distinguait de l'avant-projet de loi rédigé par l'Institut belge des Sciences administratives. Celui-ci avait été conçu d'après un classement formel des institutions opéré sur la base des seuls critères de l'administration personnalisée, de l'établissement public et de l'association de droit public (43). Ces critères ne permettaient pas d'as-

bation préalable et de contrôle des dépenses de l'État. Louvain, Imprimerie administrative, s.d. (II^e Journée administrative, 14 avril 1951, pp. 183-192); M. Frank, Vers un renforcement du contrôle des organismes parastataux en Belgique. *Revue internationale des Sciences administratives*, 1952, pp. 384-412; H. Matton, A propos du projet de loi relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public. *Recueil de jurisprudence du Droit administratif et du Conseil d'État*, 1953, pp. 1-5; J. Van Gronsveld, De wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut (La loi du 16 mars 1954 concernant le contrôle de certains organismes d'intérêt public). *Tijdschrift voor Bestuurwetenschappen*, 1954, pp. 259-277.

(42) Voir l'ouvrage de E. de Miomandre. *La personne publique parastatale (Étude sémiologique), Critères de discrimination et application à la Banque Nationale de Belgique*, Bruxelles. *La Revue de la Banque*, 1952. Cf. le compte rendu critique de cet ouvrage que le *Recueil de Jurisprudence du Droit administratif et du Conseil d'État* (1953, n° 4, pp. 311 et s.) a publié sous la signature du professeur Jules Lespès.

(43) L'administration personnalisée est le service public national qui a été constitué en personne publique distincte de celle de l'État et dont les organes sont soumis au pouvoir hiérarchique du ministre dirigeant le département dont il relève. Exemple: la Régie des Télégraphes et des Téléphones constituée par la loi du 19 juillet 1930.

L'établissement public parastatal est le service public national qui a été constitué en personne publique par le procédé de la fondation et dont les organes sont soumis au pouvoir de tutelle du ministre dirigeant le département dont il relève. Exemples: l'Office national pour l'achèvement de la Jonction Nord-Midi (O.N.J.), créé par la loi du 11 juillet 1935 et l'Office national de Sécurité sociale, institué par l'arrêté-loi du 28 décembre 1944.

L'association de droit public est la personne publique constituée par le groupement de personnes publiques ou de personnes publiques et de personnes privées pour gérer un service public national et dont les organes sont soumis au pouvoir de tutelle du ministre dirigeant le département dont elle relève. Exemple: la Société nationale des Chemins de Fer vicinaux.

signer en tout cas à des institutions relevant du même secteur d'activité — ou appartenant à la catégorie plus large de l'établissement ou du service public à caractère économique, industriel ou commercial, le même statut de contrôle administratif et budgétaire.

La situation est évidente dans le secteur des communications et des transports (44); elle ne l'est pas moins dans celui des parastataux financiers. Au moment où l'on cherche à y porter remède — le remède proposé était inadéquat ou insuffisant —, la première catégorie établie objectivement éclate...

Après la Banque nationale de Belgique, la Société nationale de Crédit à l'Industrie et, dans une mesure moindre, l'Institut de Réescampte et de Garantie, la palme revient incontestablement à l'association sans but lucratif « Le Palais des Beaux-Arts de Bruxelles ». Symbole et modèle de l'institution prenant en charge l'organisation d'activités culturelles (45), elle échappe définitivement, en 1954, au contrôle instauré par l'arrêté-loi du 14 août 1933. Les tentatives effectuées ultérieurement pour la replacer dans l'aire du contrôle administratif et financier de l'Etat, furent, elles aussi, soumises à un échec cinglant.

Les organismes parastataux relevant du Ministère des Communications, ou, du moins, trois des plus importants entre eux : la Société anonyme belge d'Exploitation de la Navigation aérienne (S.A.B.E.N.A.), la Régie des Télégraphes et des Téléphones et la Société nationale des Chemins de Fer belges, protestèrent également contre les mesures projetées.

L'insertion de la S.A.B.E.N.A. dans la catégorie C qui, en principe, est celle des associations de droit public, a été rejetée à parité de voix par la Commission spéciale de la Chambre. La victoire n'a donc été remportée que de justesse. Une certaine politique d'intimidation a peut-être été menée pour que, finalement, cette victoire se produise. La S.A.B.E.N.A. est et reste, jusqu'à nouvel ordre, une société d'économie mixte où le secteur financier privé est fortement représenté (46). Une menace de sécession ou de « retraite sur l'Aventin » a pesé de tout son poids au profit des partenaires privés de l'Etat sur le sens des décisions à prendre. Ce fait mérite d'être saisi dans sa juste valeur. Il dénote combien l'exploitation des lignes aériennes belges suit une orientation différente de celles des lignes françaises et britanniques qui, elles, ont accepté

l'emprise de la nationalisation, sans se rebiffer contre elle.

A propos des chemins de fer, ce qui fut agité, ce n'est pas le spectre de la nationalisation mais bien, si paradoxal que cela puisse paraître à première vue, celui de leur « dénationalisation ».

Un mot d'explication doit être donné sur le thème général de l'argument avancé.

Deux opinions s'affrontent pour la détermination du moment à partir duquel les chemins de fer ont été « nationalisés » en Belgique. D'après l'une, ils l'ont été à partir de 1870, depuis que l'Etat a racheté les différentes lignes concédées. Selon l'autre, d'origine syndicaliste et attentive non seulement à l'appropriation par la Nation des biens de l'entreprise mais encore à la participation des travailleurs à la direction de celle-ci (47), la nationalisation des Chemins de Fer belges ne daterait que du vote de la loi du 23 juillet 1926 relative à la création de la Société nationale des Chemins de Fer. Cette société nationale, à supposer qu'elle soit vraiment une société (48), avait été constituée sans doute avant tout, pour consolider au profit du Trésor public, une part de la dette flottante, importante à cette époque. Mais elle avait aussi permis l'accès des organisations professionnelles

(44) L'administration des Télégraphes et des Téléphones constitue une régie personnalisée, au même titre que la Régie des Voies aériennes. L'Office national pour l'achèvement de la Jonction Nord-Midi est un établissement public au même titre que l'Institut national de Radiodiffusion. Les chemins de fer et les chemins de fer vicinaux sont exploités par deux sociétés nationales. Les lignes aériennes sont gérées par une société d'économie mixte: la S.A.B.E.N.A.

La critique de la considération des organismes parastataux sous l'angle formel vient d'être refaite par le professeur Paul Lambert et par P. Leleux (Autonomie et contrôle des organismes parastataux. C.I.R.E.C., 1957, no 6, pp. 550 et s.).

(45) C'est l'institution du Palais des Beaux-Arts de Bruxelles qui a servi de modèle à l'établissement de même nom créé à Charleroi ainsi qu'au Centre culturel et artistique d'Uccle.

Il est à remarquer toutefois que la ville de Liège est restée, avec son Palais des Congrès, dans la ligne de la régie communale pure.

(46) Pour une étude des statuts de la S.A.B.E.N.A., voir E. Marioné, Les sociétés d'économie mixte en Belgique, pp. 100-103.

(47) Cette prise de position n'est pas propre à la Belgique. Pour le point de vue des syndicats français, voir M. Merle et J. Boulouis, Nationalisation et démocraties. Recueil Dalloz, 1950. Chr. XXVI, pp. 117-120; cf. M. Robin, Essai sur la représentation des intérêts dans l'organisation des entreprises publiques. Revue du Droit public, 1957, pp. 830-845.

(48) En doutent E. Marioné (Les sociétés d'économie mixte, pp. 203-205). J. Lespès (Du caractère juridique des caisses d'allocation familiales agréées par l'Etat et Note d'observations sous Cons. d'Et., 13 juillet 1949, arrêt Bonheure, no 97. Recueil de Jurisprudence du Droit administratif et du Conseil d'Etat, 1946, no 1, pp. 17-22, et 1949, no 4, pp. 160-166) et J. Van Ryn (Principes de Droit commercial). Bruxelles. E. Bruylant, 1957, tome II, nos 1198 et s.).

soit à la direction générale de l'entreprise, soit à celle, plus particulière, des affaires du personnel.

L'opposition de la Société nationale des Chemins de Fer belges au projet de loi sur le contrôle des organismes d'intérêt public a été suscitée par les porte-parole de certaines grandes organisations professionnelles qui ont appréhendé et qui, par principe, avaient à rejeter un contrôle trop prononcé de leurs pouvoirs de gestion par des représentants de l'Etat.

Au sujet de la Régie des Télégraphes et Téléphones, l'opinion suivante fut avancée : loin d'être une administration personnalisée au sens où l'entendent l'Institut belge des Sciences administratives et le professeur Buttgenbach, elle n'est peut-être qu'un établissement public que l'on s'est obstiné à ne pas reconnaître comme tel (49).

Le réexamen de la « nature » juridique de cette régie devait lui rapporter un déclassement dans l'ordre des catégories établies pour définir les modalités du contrôle susceptible d'être exercé par le Gouvernement sur les organismes d'intérêt public. Au lieu d'être située dans la catégorie A qui, en principe, est celle des administrations personnalisées, elle aurait pu être intégrée au groupe B, qui est celui des établissements publics, voire à la catégorie C où l'on trouve déjà deux établissements publics (50).

*
**

A cet endroit de notre exposé, il nous paraît utile de poser nettement la question de savoir si le régime de contrôle différentiel prévu par la loi du 16 mars 1954 est vraiment sain. La plupart des institutions recensées méritaient-elles le classement « formel » qui leur a été assigné ? En fonction de ce classement, certaines d'entre elles ne se trouvent pas à leur place adéquate. N'eût-il pas été préférable d'instituer un seul régime de contrôle applicable à tous les organismes, quel que soit leur forme juridique ?

En soulevant cette question, nous ne cherchons pas à faire prévaloir les dispositions les plus sévères de la loi du 16 mars 1954. Il n'est point question de notre part de résorber la catégorie des associations de droit public dans celle des établissements publics ni cette dernière dans celle des administrations personnalisées.

Mais des faits troublants apparaissent à l'examen des dispositions constitutives des organismes

recensés au regard des catégories institutionnelles tant bien que mal proposées (51).

Précisément, il nous est d'avis que la distinction doctrinale opérée entre l'administration personnalisée et l'établissement public est factice. Elle ne rend pas compte du phénomène profond sur lequel la science politique est plus autorisée à insister que la science administrative et dont procèdent aussi bien la création d'administrations personnalisées que celle d'établissements publics.

La doctrine a été victime des précautions subtiles qu'elle a prises pour éviter de faire apparaître d'une façon trop voyante le pluralisme qui affecte les structures et l'organisation de l'Etat moderne.

La catégorie des administrations personnalisées a permis sans doute de retenir dans l'aire des administrations de l'Etat, par la relation établie entre elles et le phénomène de la déconcentration par service, un certain nombre d'institutions qui, en fait, voire en droit, ont été dégagées de leur secteur.

Mais il convient aussi de ne se leurrer ni de mots trop savants ni de notions qui ne s'imposent pas nécessairement : la régie ou l'administration personnalisée est, comme l'établissement public, une fondation. Ce qui sépare l'une de l'autre, ce n'est peut-être que le fait qu'à la tête de l'administration personnalisée, un ministre continue à être placé pour la diriger. Par contre, une *autorité collégiale* a eu directement en charge la gestion de l'établissement public. Comme, dès lors, l'autorité ministérielle n'a plus ou n'a pas voix aux délibérations, elle se fait produire certains actes ; elle désire obtenir des informations ; elle prétend intervenir par un éventuel conditionnement d'action à propos des décisions qui lui échappent.

En quelque sorte, l'administration personnalisée serait une fondation de droit public que la tendance à la collégialisation du pouvoir n'aurait pas encore affectée alors que l'établissement public a, dès l'abord, été touché par ce phénomène.

Cette mise au point de science politique permet de mieux comprendre la portée des démarches opérées en faveur de la Régie des Télégraphes et des

(49) Voir en ce sens, J. Van Mulders, *L'administration personnalisée en droit belge*. Revue de l'Administration, 1954, pp. 71-74.

(50) La Caisse nationale des Pensions pour Employés et le Port autonome de Liège.

(51) Nous disons bien « tant bien que mal » puisque les catégories d'institutions ne sont pas présentées à l'état pur et que la catégorie qui se fonde sur un classement objectif (la catégorie D) a déjà été singulièrement amputée.

Téléphones. Remarquons à leur sujet que les arguments tirés de la notion d'établissement public à caractère industriel ou commercial n'ont pas été avancés comme tels. Ils n'ont été utilisés que tout récemment pour montrer combien les services publics économiques cités dans la loi du 16 mars 1954 ont été dispersés dans toutes ses catégories au lieu d'être recensés dans l'une d'entre elles (52).

Notre enthousiasme pour cet apport doctrinal de la toute dernière heure est, — nous aurons encore l'occasion de le dire — assez réservé. Nous ne croyons pas qu'il faille, en droit belge, multiplier les catégories juridiques. Il ne s'indique pas, selon nous, d'y accréditer des notions nouvelles d'origine étrangère lorsque la notion de base, à savoir celle d'établissement public (53), par rapport à laquelle a été conçue celle d'établissement public à caractère industriel ou commercial, n'est pas aussi stricte, ni aussi administrative qu'on le pense. Les catégories d'institutions existantes ne sont pas aussi tranchées que l'on est tenté de le croire au premier abord.

*
**

Quels ont été les résultats des réactions qui se sont manifestées en faveur de la Société nationale des Chemins de Fer belges et de la Régie des Télégraphes et des Téléphones ?

Aucune suite favorable ne leur a été réservée en 1954. Toutefois, en 1957, lors des modifications générales apportées par l'arrêté royal du 18 décembre au régime de la loi du 16 mars 1954, certaines améliorations du régime ont été obtenues. Elles consistent dans un retour aux interventions de contrôle édictées par les lois particulières aux organismes en cause. Pour la Société nationale des Chemins de Fer belges, l'article 8 de la loi du 23 juillet 1926 avait institué un collège de commissaires désignés par le Parlement lui-même. C'est à lui que revient désormais la mission attribuée aux réviseurs (54).

De même, pour la Régie des Télégraphes et des Téléphones, l'article 5 de la loi du 19 juillet 1930 avait créé un Comité de surveillance dont les membres devaient être désignés par la Cour des comptes. L'arrêté royal du 18 décembre 1957 lui confère officiellement les charges révolues aux réviseurs (55).

Ainsi les revendications et les tensions entretenues ont-elles eu pour effet d'insérer dans la loi générale des modalités prescrites antérieurement par

des lois particulières. En d'autres termes, la loi générale a perdu une part de sa vertu abrogatoire ou, mieux encore, les institutions qui ont eu la faculté de s'imposer au Gouvernement, ont voulu que cet état des choses soit officiellement proclamé et consacré. C'est malgré tout peu de chose au regard du problème de l'uniformisation des modalités du contrôle qui reste à résoudre.

*
**

Nous pourrions terminer sur cette observation notre étude consacrée à l'organisation du contrôle de l'entreprise publique en Belgique si nous n'avions encore à envisager le sort et les vicissitudes des institutions nouvelles formant l'administration sociale.

Nous n'hésitons pas à considérer ces institutions comme des entreprises, d'abord parce qu'il ne nous paraît pas que la notion d'entreprise doive être réservée à des institutions dont l'activité est limitée au secteur économique, ensuite parce que nous sommes d'avis que toutes les institutions administratives qui n'ont pas été intégrées aux structures de l'Etat traditionnel, méritent d'être aperçues de cette façon, presque pour des raisons sociologiques.

Signalons aussi que ces institutions sont visées par la loi du 16 mars 1954. Elles sont rangées à peu près toutes dans la catégorie B des organismes d'intérêt public, non pas parce que cette catégorie est celle des institutions sociales mais seulement parce qu'elle est celle des établissements publics.

(52) P. Leleux, *Autonomie et contrôle des organismes parastataux. Expériences. C.I.R.L.E.C.*, 1957, no 6, pp. 541-586.

(53) Sur la notion d'établissement public à caractère industriel ou commercial en droit français, voir les ouvrages classiques de Pierre Laroque (*Les usagers des services publics industriels*), de Chavanon, (*Essai sur la notion et le régime juridique du service public industriel*), de Drago (*Les crises de la notion d'établissement public*) et de A. Laubadère (*Les services publics industriels ou commerciaux et les entreprises publiques. Paris, Les Cours de Droit, 1957*). Voir aussi Charlier (*La notion juridique de service public industriel ou commercial. Actualité juridique, 20 juillet 1953*; Ch. Blaevoet (*Les services et les établissements publics à caractère industriel et commercial. Recueil Dalloz, 1947, pp. 73 et s.*); P. Laurent (*Les critères respectifs de l'établissement public de droit administratif et du service public industriel et commercial. Recueil Dalloz, 15 décembre 1956, pp. 759-764*) et J. Dufour, *Remarques sur la notion d'entreprise publique (L'Actualité juridique. Ed. Droit adm., 1956, no 11, 20 novembre)*.

(54) Voir l'art. 13, § 4, al. 1^{er} de la loi du 16 mars 1954, modifiée par l'arrêté royal du 18 décembre 1957.

(55) Voir l'art. 13, § 4, al. 2. Cf. l'art. 3, § 3, dernier alinéa, lequel attribue au Comité de surveillance le contrôle sur place que la Cour des comptes aurait dû exercer elle-même conformément à la loi du 16 mars 1954.

Les organismes qui relèvent du type des institutions sociales (caisses, fonds, offices de gestion ou de distribution des prestations sociales), n'ont pas eu les mêmes chances de réussite que ceux formant l'administration financière ou ceux ayant la force et les caractères de l'établissement culturel ou de l'entreprise publique économique.

D'une façon générale, on peut même affirmer que l'opinion gouvernementale leur a été nettement défavorable. Avant de citer la seule institution qui, pendant un moment, a cru être privilégiée, rendons-nous compte de l'étendue de cette défaveur.

Au cours des dernières années, l'autonomie des institutions sociales a été singulièrement entamée. Les démarches effectuées par les organismes patronaux et par de grands syndicats en vue de consolider la gestion paritaire des services de la sécurité sociale n'ont guère modifié la situation. Dans un certain sens même, elles l'ont aggravée.

Les organismes parastataux dépendant des Ministères du Travail et de la Prévoyance sociale attestent mieux que n'importe qu'elle autre institution combien la distinction recherchée par la doctrine entre l'administration personnalisée et l'établissement public est sujette à caution. Depuis l'entrée en vigueur d'un arrêté royal daté du 22 novembre 1954, la gestion de ces institutions n'incombe plus que *partiellement* à leur conseil d'administration. L'autorité de tutelle, c'est-à-dire : le Ministère du Travail ou celui de la Prévoyance sociale, s'est fait attribuer spécialement le pouvoir de prendre les mesures à même d'assurer une meilleure utilisation du personnel, — en ce compris le pouvoir de nomination de celui-ci, ainsi qu'une gestion plus efficace et plus économique de leurs services (56).

Il convient de voir dans cet état des choses un nouvel épisode de la lutte qui oppose — et qui le fera peut-être éternellement — les étatistes et les pluralistes, les Jacobins et les libertaires. Elles a divisé assez curieusement, au cours de ces derniers temps, l'opinion des milieux socialistes ainsi que la doctrine syndicale (57). Mais elle a fait triompher le point de vue centralisateur à un degré tel que l'organisme consultatif auquel le patronat et les syndicats s'étaient adressés pour proclamer officiellement leur position, le Conseil national du Travail (58), a subi directement le contre-coup des mesures envisagées. Le Conseil national du Travail est tombé ainsi lui-même sous l'empire du contrôle

administratif et budgétaire instauré par le Gouvernement. L'arrêté royal du 18 décembre 1957, qui a modifié la loi du 16 mars 1954, l'a classé dans la catégorie B sans viser, par la même occasion, ni le Conseil central de l'économie, ni les Conseils professionnels (59). Le Conseil national du Travail a été pourvu aussi virtuellement d'un commissaire du gouvernement comme s'il s'agissait d'un organisme de gestion. Cette situation a été assez vivement critiquée comme l'a été, en son temps, celle créée par l'arrêté royal du 22 novembre 1954.

Le Gouvernement devra tôt ou tard revoir ce régime. Mais au moment où il s'engagera dans cette voie, raisonnable entre toutes, il ne lui faudra pas aller jusqu'à contester au Conseil national du Travail son caractère d'établissement public.

Point ne sera besoin de rouvrir à ce sujet une controverse inutile. Il ne convient plus de la trancher à la fois dans le sens d'un opportunisme facile et dans celui d'une doctrine qui, en voulant tout préciser, consent à des altérations de substance.

En sollicitant comme elle l'a fait depuis 1930, pour une définition *positive* de l'établissement public, successivement les notions d'administration (ou de branche de l'administration), de service public, de fondation et de décentralisation par service, la doctrine, voire la jurisprudence n'ont pas rendu de très grands services à la science des institutions. A propos de l'établissement public dont

(56) L'arrêté royal du 22 novembre 1954 a été modifié par un autre du 14 mai 1955 qui a, en quelque sorte, confirmé, en les étendant, les pouvoirs de gestion, à présent confiés au Ministre du Travail et au Ministre de la Prévoyance sociale dans le cadre de leur compétence respective.

(57) Dans le sens étatiste, par L.E. Troolet. La sécurité sociale en Belgique. Tome I: Problèmes belges de la sécurité sociale. Bruxelles. Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, 1949. (Troisième partie: Problèmes généraux, pp. 49-61) ainsi que la thèse défendue par la Centrale générale des Services publics. Contra: celle exposée par une importante fraction de la Fédération générale du Travail de Belgique (F.G.T.B.). Voir aussi: H. Fuss, La gestion paritaire de la sécurité sociale (Contact syndical, septembre-décembre 1955).

(58) Sur l'institution créée par la loi du 29 mai 1952, voir H. Fuss, Le Conseil national du Travail. Son rôle dans l'Etat. (Association belge pour le Progrès social, janvier 1958, pp. 9-22).

Dans son avis n° 51, le Conseil national du Travail a exposé ses vues sur la gestion paritaire des organismes publics de sécurité et de prévoyance sociales. A l'avis était annexé le texte d'un avant-projet de loi traduisant formellement sa position. Ce document, connu du Parlement et du Gouvernement, a fait l'objet d'une proposition de loi déposée au Sénat le 15 décembre 1955, par MM. E. Houben et L. Servais (Doc. parlem. Sénat, Session 1955-1956, n° 60).

(59) Le Conseil central de l'Economie et les Conseils professionnels ont été l'un institué, les autres prévus par la loi du 20 septembre 1948 sur l'organisation de l'économie.

on parle de plus en plus depuis le dix-neuvième siècle, en liaison avec la constitution d'organismes en personnes juridiques, elles n'ont pas remarqué qu'en cherchant à la rendre de plus en plus précise, elles se montraient de plus en plus chiches à son égard.

Compte tenu du mouvement législatif dont nous avons relevé les principales étapes en faveur de l'organisation des associations, des sociétés et des fondations (60), l'établissement public n'est peut-être que l'organisme auquel, pour quelque motif que ce soit, la personnalité juridique n'a pu être accordée, à un moment déterminé, qu'à l'intervention expresse du législateur, c'est-à-dire sans qu'il ait été possible de la lui attribuer directement en vertu de la législation existante.

Par cette mise au point qui nous conduit à préférer à une définition positive de l'établissement public, ce que l'on pourrait dénommer sa définition *globale* ou *négative*, qu'il nous soit permis de réaffirmer, en d'autres termes, notre opposition à la multiplication des catégories juridiques dépourvues de fondement en droit positif et non conformes au profil de l'histoire, voire aux enseignements de la science politique. Quels que soient les buts poursuivis par la doctrine, on peut être tout-à-fait d'accord avec elle pour entreprendre des démarches favorables à une considération plus attentive des différentes institutions juridiques, sociales et économique. Mais il ne faut pas se laisser prendre aux facilités d'un dénombrement qui reste et restera toujours conventionnel et qui, à mesure qu'il multiplie les catégories, sacrifie le genre à l'espèce. Il ne convient pas non plus, lorsqu'on a quelque embarras ou quelque mauvaise conscience à l'égard d'une institution, de la substituer au nom de catégories nouvelles que l'on vient d'imaginer trop justement.

*
**

Parmi les institutions sociales, un organisme était cependant parvenu, en 1954, à se faire réserver un sort apparemment meilleur. Cet organisme, la Caisse nationale des Pensions pour Employés, est un établissement public comme le sont toutes les caisses et tous les fonds officiels créés par la loi pour la gestion de la sécurité sociale.

Pour quel motif cette institution prétendait-elle à une mesure de faveur? Les organisations syndicales et patronales, avançait-on à son profit, avaient reçu du Parlement, lors du vote des pre-

mières lois sur les pensions des employés, le mandat de gérer les cotisations et les retenues perçues.

La Caisse nationale de Pensions pour Employés revendiquait en conséquence un déclassement de la catégorie B dans le groupe C qui est celui des associations de droit public.

Elle obtint ce déclassement dans la loi du 16 mars 1954. Mais le bénéfice de cette mesure fut pour elle de courte durée. L'arrêté royal du 22 novembre 1954 la visait déjà parmi les organismes sur lesquels le Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale faisait porter ses mesures de coordination et de contrôle. De plus, fort de ce précédent, l'arrêté royal du 18 décembre 1957 qui a modifié la loi du 16 mars 1954 en exécution de la première loi de pouvoirs spéciaux de l'après-guerre, la loi du 12 mars 1957, n'a guère eu de peine à la reclasser dans la catégorie B et à rattraper ainsi l'un des deux établissements publics qui s'en étaient échappés (61).

*
**

Tels sont les faits qui se sont produits dans l'ordre des démarches et des discussions préalables au vote de la loi du 16 mars 1954. A l'égard de trois organismes faisant partie de l'administration financière (la Banque nationale de Belgique, la société nationale de Crédit à l'Industrie et l'Institut de Réescompte et de Garantie), d'une société d'économie mixte (la S.A.B.E.N.A.) et d'un établissement culturel (le Palais des Beaux-Arts de Bruxelles), les résultats favorables furent immédiats et décisifs. Pour deux des organismes composant l'administration économique, la Régie des Télégraphes et des Téléphones et la Société nationale des Chemins de Fer belges, le gain ne se manifesta qu'à temps; il consacra le retour à des dispositions prévues dans leur régime antérieur.

L'avantage symbolique que crut obtenir une institution: la Caisse nationale des Pensions pour Employés, en essayant de se dégager de la masse des services constituant l'administration sociale, fut vraiment éphémère et sans effets.

(60) Voir note 9.

(61) Le second est le Port autonome de Liège. Il est vrai que le caractère d'association de droit public lui est parfois reconnu. Notons aussi que l'arrêté royal du 18 décembre 1957 a néanmoins ajouté à la catégorie C les établissements suivants: l'Institut national de l'Industrie charbonnière; l'Institut national de l'Education physique et des Sports; l'Institut national du Logement et l'Institut national des Mines.

Quant à l'état qui, de 1954 à 1957, va se resserrer sur les institutions sociales, ce n'est qu'à première vue qu'il permet de supposer que celles-ci forment une catégorie spéciale qu'il serait aisé de distinguer de celle des services et des établissements à caractère économique, industriel ou commercial. S'il en était réellement ainsi, il n'y aurait plus lieu de s'opposer à ce que ceux-ci soient considérés comme formant une catégorie juridique particulière.

Ne nous méprenons pas toutefois sur cette conception des choses.

Il convient, d'une part, répétons-le, de s'abstenir de compliquer inutilement le droit administratif. On doit se dire aussi, d'autre part, que si l'Etat se bat beaucoup plus avec les institutions sociales créées en deçà ou au-delà de l'administration générale du Royaume, au point de vouloir les maîtriser et d'être parvenu à le faire, c'est qu'il est peut-être effaré par l'essor, par l'étonnante faiblesse et par l'extrême diversité de ces institutions. Il n'est nullement assuré que le jour où une organisation plus rationnelle et surtout une plus grande concentration présideraient à leur fonctionnement, l'Etat continuerait à faire peser sur elles l'emprise d'un conditionnement sévère.

*
**

Pour être complet dans la relation des événements qui ont fait de la loi du 16 mars 1954 et de son arrêté modificatif du 18 décembre 1957 ce qu'ils sont, il nous faut signaler encore deux observations formulées par le Conseil d'Etat, lors de l'examen des textes en section de législation.

Ce Haut Collège a commencé par relever le caractère *impératif* du régime de contrôle préconisé. Il en avait déduit, à propos des organismes du groupe C, à un moment où, à part la Caisse nationale des Pensions pour Employés et le Port autonome de Liège, ils n'étaient que des sociétés nationales ou des associations de droit public (62), que les parties associées à la puissance publique se voyaient imposer d'office des modifications aux statuts. Ces organismes ayant été constitués en principe sur la base d'une convention, celle-ci n'était modifiable que du consentement de toutes les parties en présence.

En 1951, à l'occasion d'une révision des statuts d'un organisme financier, l'Institut de Réécompte

et de Garantie, le Gouvernement avait, par l'intermédiaire du Ministère des Finances, proclamé la nécessité de respecter les dispositions organiques de nature contractuelle (63).

Le Conseil d'Etat ne pouvait dès lors que noter la contradiction qui existait entre cette déclaration de principe et les préoccupations ayant présidé à la rédaction des nouvelles prescriptions soumises à son examen (64).

De cette observation, sans doute, le Gouvernement tint compte dans une certaine mesure. Mais il importe de souligner que sa formulation fut faite au sujet d'un organisme qui n'est peut-être pas une véritable association de droit public (65). Au surplus, répétons-le, l'Institut de Réécompte et de Garantie est visé non pas dans la liste des institutions définissant le champ d'application de la loi du 16 mars 1954, mais bien au dernier article de celle-ci, parmi les dispositions « transitoires et diverses » (*sic*). Ces dispositions étendent la portée d'une seule de ses prescriptions à un organisme qui, juridiquement, n'est pas régi par leur ensemble.

Dans l'avis rendu le 12 novembre 1957 sur projet d'arrêté qui allait devenir l'arrêté royal du 18 décembre 1957, le Conseil d'Etat n'évoque plus la question du caractère *impératif* ou *conditionnel* du contrôle instauré. La discussion ne porte plus sur la thèse gouvernementale, nouvelle en 1953. Seule est posée, à propos d'un organisme de financement d'habitations : « Le Legis militaire », la question de savoir si une entreprise créée sous la forme d'une société anonyme par des

(62) C'est-à-dire : la Compagnie des Installations maritimes de Bruges, l'Institut belge de Normalisation, la Société anonyme du Canal et des Installations maritimes de Bruxelles, la Société nationale de la petite Propriété terrienne, la Société nationale des Chemins de Fer belges, la Société nationale des Chemins de Fer vicinaux, la Société nationale des Distributions d'Eau, la Société nationale des Habitations et Logements à Bon Marché.

(63) Voir Doc. parl. Chambre des Représentants. Session 1950-1951, n° 458, 17 mars 1951 et id., n° 564, 26 juin 1951.

(64) Voir Doc. parl. Chambre des Représentants. Session 1951-1952, 25 mars 1952, n° 317 (observation faite au sujet de l'article 18 du projet de loi relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public).

(65) L'Institut de Réécompte et de Garantie, créé le 13 juin 1935 en vertu d'une loi de pouvoirs spéciaux et dont la mission est de suppléer la Banque nationale en vue de permettre la mobilisation de certaines créances, ne nous paraît pas avoir fait l'objet, jusqu'à présent, d'études suffisamment détaillées pour qu'on puisse apercevoir ses véritables caractéristiques. Les seules analyses existantes sont, dans le domaine des études de droit administratif, celle du professeur A. Buttgenbach (Les modes de gestion des services publics en Belgique, p. 383), et celle de E. Marioné (Les sociétés d'économie mixte en Belgique, pp. 95-99).

personnes privées, peut être rangée parmi les organismes dont le caractère d'intérêt public est indéniabie.

Ce caractère paraît établi pour « Le Logis militaire » par le fait que l'institution n'a d'autre mission que celle définie par la loi spéciale qui la vise (66). Sa raison sociale est également prévue par celle-ci et son existence est réellement conditionnée par l'approbation même de ses statuts qui s'étendent à l'ensemble de ses activités.

En se ralliant implicitement au point de vue concernant le caractère impératif du régime général du contrôle, le Conseil d'Etat le confirme. Il lui réserve même des possibilités de crédit et d'acceptation que d'autres mises au point n'avaient pas permises auparavant.

Telle celle consignée en 1930 par feu le professeur Henri Rolin au Répertoire pratique du Droit belge et selon laquelle la qualité de société anonyme donnée à une institution faisait obstacle à ce qu'on puisse la considérer comme formant un établissement public, c'est-à-dire une branche de l'administration publique (sub verbo : Etablissement public et établissement d'utilité publique, n° 36, *in fine*).

Il est vrai que ce distingué publiciste avait commencé par dire que les établissements publics pouvaient déborder du domaine des fondations et pénétrer dans celui des associations de droit public, cependant non encore défini à cette époque (67).

Nous versons ces différentes opinions ainsi que ces mises au point utiles au dossier de l'entreprise publique que la science politique peut se constituer à la suite du droit administratif. Elles pourront peut-être faire prévaloir une conception plus simple des choses. L'action politique et administrative pourrait de même en tirer un heureux profit.

**

Avant d'aborder le terme de cette étude, il nous semble indispensable de rappeler, pour illustrer le vœu que nous venons de formuler, comment en l'espace de vingt ans à peu près, les opinions doctrinales se sont renversées du tout au tout au sujet de la situation des organismes dits « parastataux » en Belgique.

En 1939, le professeur Jules Lespès ne trouvait en eux que la manifestation du phénomène de la déconcentration administrative, quelle que fût leur forme juridique (68).

De 1942 à 1949, le professeur André Buttgenbach et l'Institut belge des Sciences administratives les classent dans le groupe des institutions déconcentrées par service, ou dans celui des organismes décentralisés selon qu'ils sont des administrations personnalisées, d'une part, ou des établissements publics ou des associations de droit public, d'autre part.

Depuis 1953, le professeur E.P. Seeldrayers et nous-même, nous avons cru qu'il s'indiquait de les expliquer uniquement par le phénomène de la décentralisation par service (69). Nous sommes même d'avis, à titre personnel, que cette notion de droit administratif n'est pas indispensable pour définir la situation exacte des organismes dits parastataux, face au Gouvernement et au Parlement. Il convient, selon nous, de la manier avec beaucoup de prudence. La doctrine et surtout ses démarquages par la pratique administrative n'ont pas fait preuve à son sujet de toutes les précautions souhaitées ou requises.

*
**

La loi du 16 mars 1954 ne constitue pas le terme de l'organisation formelle du contrôle applicable aux institutions d'Etat. Elle fut suivie d'une nou-

(66) Voir la loi du 3 juillet 1953 contenant le budget des recettes et des dépenses extraordinaires pour l'exercice 1953, art. 7. Un arrêté royal du 7 septembre 1953 a approuvé les statuts de la société anonyme « Le logis militaire », fondée le 24 juillet 1953.

(67) *Ibid.*, n° 16. La loi du 16 mars 1954 procède à ce débordement, nous l'avons vu dans la note 50, pour deux établissements publics. Il est à remarquer que la jurisprudence des tribunaux de l'ordre judiciaire épouse également la tendance de considérer comme établissements publics certaines sociétés nationales. Voir entre autres l'arrêt du 2 décembre 1954 de la Cour de Cassation, Société nationale des Distributions d'Eau contre l'O.N.S.S. Le professeur A. Buttgenbach s'est opposé assez violemment à cette confusion des genres et des espèces (Recueil de Jurisprudence du Droit administratif et du Conseil d'Etat, 1955, n° 1, pp. 57-60. Cf. *id.* Revue de l'Administration, 1947, nos 8-9, pp. 173-179). A-t-il raison en tout cas? Avec les professeurs J. Lespès, J. Van Ryn et M.E. Marioné (voir note 47), nous nous permettons d'en douter, — assez fortement d'ailleurs.

(68) Réflexions sur la décentralisation et sur l'autonomie. Revue de l'Administration, 1939, pp. 293-301. Cf. Quelques réflexions sur les organismes parastataux. Mélanges Georges Smets, pp. 533-542. Nous disons bien que le professeur Jules Lespès caractérisait tous les organismes parastataux par le phénomène de la déconcentration administrative. Il en était même ainsi pour une société nationale telle que la Société nationale des Chemins de Fer belges. Sur la question, voir note 48.

(69) Voir E.P. Seeldrayers et V. Crabbe, Les composants de l'Etat moderne. Procès du parastatisme et des structures traditionnelles de l'Etat. Cf. E.P. Seeldrayers, L'évolution du droit administratif. Déclin ou renaissance? Revue de l'Institut de Sociologie, 1953, pp. 239-257.

velle œuvre de « ramassage » accomplie par l'arrêté royal du 18 décembre 1957 pris en exécution de la loi du 12 mars 1957 portant certaines dispositions en matière financière, économique et sociale.

Entre le 16 mars 1954 et le 12 mars 1957, de nouveaux organismes ont vu le jour. Ils ont été rattachés à peu près tous par leur loi organique à l'une ou à l'autre catégorie créée en 1954 (70). A l'occasion de la refonte de la loi du 16 mars 1954, ils ont été visés dans le corps même des dispositions appelées à déterminer directement son champ d'application, c'est-à-dire à son article premier.

Nous avons déjà énoncé les principaux objectifs de l'arrêté royal du 18 décembre 1957. Il nous suffit de les rappeler pour les préciser de la façon suivante :

1° Outre le « ramassage » des organismes créés entre le 16 mars 1954 et le 18 décembre 1957 (71), l'arrêté royal précité procède au *renforcement des mesures de coordination et de contrôle des organismes composant l'administration sociale dépendant du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale*.

L'œuvre réalisée complète ainsi celle accomplie par l'arrêté royal du 22 novembre 1954. Elle donne lieu à l'insertion d'un article 11bis dans la loi du 16 mars 1954. Cet article prévoit la suppression au sein des organismes de divers services de contrôle, de services sociaux, de services juridiques, de services d'études économiques, sociales, de documentation et de statistique. Il assure leur reprise et leur fusion sur le plan de l'administration générale. L'un des services issus de cette concentration a été organisé par un arrêté royal daté du 14 mai 1958.

2° L'arrêté royal du 18 décembre 1957 étend le champ d'application de la loi du 16 mars 1954, selon les modalités de contrôle pour les organismes de la catégorie B, à une institution personnalisée relevant de l'*administration consultative*: le Conseil national du Travail.

Comme nous l'avons dit, l'équivalent de cette institution pour les problèmes économiques, à savoir le Conseil central de l'Economie et les divers Conseils professionnels ne tombent pas sous l'emprise du contrôle étatique.

Le Conseil national du Travail paraît avoir subi ainsi assez durement le contre-coup de la position

qu'il a prise en faveur de la consolidation de la gestion paritaire des organismes publics de la sécurité et de la prévoyance sociales. Un différend est né à cette occasion ; il n'est pas encore sur le point d'être aplani.

3° Différentes mesures de publicité prescrivent l'appel à la concurrence pour les marchés de travaux, de fournitures et de transports passés de gré à gré ainsi que la procédure de l'adjudication publique dans les autres cas.

Ces mesures sont peut-être parmi les meilleures qui aient été insérées dans la loi du 16 mars 1954.

4° On ne peut en dire autant du retour au procédé du contrôle des dépenses engagées. Celui-ci réapparaît. Il touche de nouveau certains organismes au point de faire de la loi du 16 mars 1954 une version nouvelle de l'arrêté-loi du 14 août 1933, cependant abrogé formellement par elle (72).

Tout au plus a-t-on pu éviter, en dernière minute, que ce contrôle soit exercé par des agents du Ministère des Finances. La proposition en avait été faite. Fort heureusement, elle n'a pas été retenue en Conseil des Ministres.

(70) Parfois même, ces organismes ont été rattachés à deux catégories. Tel l'Institut national de l'Education physique et des Sports, créé par la loi du 15 mars 1956 et qui dépend tantôt du groupe B, tantôt du groupe C. Toutefois, l'arrêté royal du 18 décembre 1957 ne le considère plus que comme un organisme de la catégorie C.

(71) Comme organismes nouveaux, on peut citer, outre l'Institut national du Logement créé par la loi du 27 juin 1956, l'Institut national du Logement créé par la loi du 27 juin 1956 et le Fonds de Solidarité et de Garantie, institué par la loi du 30 juin 1956.

(72) Voir l'article 16 de la loi du 16 mars 1954.

L'article 5 de l'arrêté royal du 18 décembre 1957 a ajouté à cette loi un article 6bis rédigé comme suit :

- « Les organismes ci-après :
- » Fonds des Routes, 1955-1969 ;
 - » Régie des Télégraphes et des Téléphones ;
 - » Régie des Voies aériennes ;
 - » Institut national belge de Radiodiffusion ;
 - » Office national pour l'Achèvement de la Jonction Nord-Midi ;
 - » Société nationale de la petite Propriété terrienne ;
 - » Société nationale des Chemins de Fer belges ;
 - » Société nationale des Chemins de Fer vicinaux ;
 - » Société nationale des Distributions d'Eau ;
 - » Société nationale du Logement ;
- » tiennent une comptabilité des dépenses engagées s'appliquant
- » aux crédits qui comportent des dépenses de fournitures, travaux ou transports.
 - » Ils soumettent trimestriellement au Ministre dont ils relèvent et au Ministre des Finances :
 - » 1° Le programme des dépenses à engager et des paiements à effectuer sur les crédits ouverts, au cours de chacun des trois mois à venir ;
 - » 2° La situation des engagements de dépenses qu'ils ont contractés et des paiements qu'ils ont effectués sur les mêmes crédits depuis l'ouverture de l'année budgétaire. »

5° Par l'extension du champ d'application de la loi du 16 mars 1954 auquel il procède, l'arrêté royal du 18 décembre 1957 semble appuyer la préoccupation de ramener progressivement sur le plan de l'administration générale du pays, des institutions qui, à l'origine, n'ont pas été considérées comme faisant partie d'elle.

La loi du 16 mars 1954 avait déjà visé, au nombre des organismes de la catégorie C, une association intercommunale créée en vertu d'une loi spéciale : la Société anonyme du Canal et des Installations maritimes de Bruxelles (73).

L'arrêté royal du 18 décembre 1957 y ajoute une autre : la Société intercommunale de la Rive gauche de l'Escaut (74). Il paraît ainsi rencontrer le souci de faire servir la loi générale relative au contrôle des organismes d'intérêt public à la surveillance d'institutions qui, en raison de leurs particularités, ne sont pas soumises aux autres lois générales définissant de grandes catégories d'organismes.

C'est ainsi que certaines associations intercommunales spéciales sont « repêchées ». Elles sont alors entraînées dans le mouvement législatif qui soumet de plus en plus les entreprises publiques à l'emprise d'un contrôle formellement organisé, alors qu'elles avaient beaucoup plus de chances que d'autres de pouvoir lui échapper.

*
**

Quittons sur ces considérations le domaine de l'organisation formelle du contrôle pour jeter un coup d'œil sur les modalités de son organisation souple à l'égard des institutions d'Etat.

Comme les régies communales, les établissements d'Etat ont donné lieu à la constitution d'organismes dissimulés sous des institutions juridiques du droit commun.

Nous ne parlerons pas longuement de ceux qui sont couverts par la législation sur les associations sans but lucratif ou par celle sur les sociétés commerciales. Certains d'entre eux sont passés depuis longtemps sous la coupe du contrôle formel. L'arrêté royal du 17 février 1937 qui procède à l'exécution de l'arrêté-loi du 14 août 1933, est le premier à en faire foi. La loi du 16 mars 1954 et l'arrêté royal du 18 décembre 1957 ont persévéré dans la même voie.

Mais d'autres institutions n'ont fait l'objet d'au-

cune mention dans les dispositions organiques du contrôle « formel ». Tels la Société anonyme de l'Exposition internationale et universelle de 1958 et ses divers compléments : « Logexpo » et la « Société anonyme des Parkings ». Leur caractère essentiellement temporaire explique cette situation de faveur.

Nous pourrions répéter à leur égard, sans rien y changer, les observations que nous avons formulées sur les régies communales déguisées. Nous nous abstenons de le faire et nous préférons signaler des événements qui nous feront sortir du domaine des associations ou des sociétés. Certaines institutions d'Etat se retrouvent en effet sous la forme non pas d'associations ou de sociétés du droit commun, mais bien sous celle des fondations privées. La loi du 27 juin 1921 a été ainsi sollicitée dans ses dispositions qui définissent le régime applicable aux établissements d'utilité publique.

Le Centre d'Etude de l'Energie nucléaire, récemment installé à Moll en Campine (75), fournit de cette situation un exemple typique. Sa création a été assortie d'actes complémentaires, de précautions politiques et administratives dont nous avons relevé l'existence dans le secteur des institutions locales. Une convention a précisé les modalités de la gestion et du contrôle de l'organisme au-delà de ses statuts proprement dits.

*
**

Ainsi, pour les institutions d'Etat, retrouvons-nous, au terme du cycle des observations qu'elles méritent, la même situation que celle que présentent les services publics locaux. Les institutions d'Etat confirment bien par leur nombre et par leur importance, la double tendance qui touche l'organisation du contrôle des entreprises publiques : d'une part, celle de son organisation formelle ; d'autre part, celle des précautions prises par l'autorité soit au moment de la constitution des organismes, soit peu après, ce qui entraîne le recours à des procédés conventionnels au premier abord

(73) Créée en vertu de la loi du 11 septembre 1895. Voir A. Buttgenbach. Du caractère juridique de la société anonyme du Canal et des Installations maritimes de Bruxelles. Recueil de Jurisprudence du Droit administratif, 1947, n° 2, pp. 46-48.

(74) Créée en vertu de la loi du 8 mai 1929.

(75) L'arrêté royal qui approuve ses statuts porte la date du 28 juillet 1957 (Moniteur belge du 28 juillet 1957). Un arrêté royal du 4 août 1958 approuve le nouveau texte des articles 11, 12, 14 et 17 des statuts (Moniteur belge des 15-16 septembre 1958).

assez inattendus mais, à la réflexion, parfaitement compréhensibles.

Nous pouvons, en même temps, mettre l'accent sur deux autres points qui, croyons-nous, ne caractérisent aucune situation particulière à la Belgique.

Premier point : avant d'examiner le problème du contrôle de l'entreprise publique, il importe de vérifier si la question de normalisation de son statut ne se pose pas au sein même de l'organisation de l'Etat.

Deuxième point : il conviendrait de ne pas donner priorité à l'organisation formelle du contrôle par rapport aux problèmes d'organisation proprement dite. Cette réserve à l'égard des problèmes du contrôle est d'autant plus nécessaire en science politique que l'Etat semble avoir perdu définitivement, pour un certain nombre de ses institutions propres, la forme de l'Etat centralisé.

Le développement d'une action de contrôle ou la mise au point d'un régime juridique à même de l'instituer peut parfois retarder la solution des véritables problèmes à résoudre ; elle peut les faire mettre en chantier dans une optique de « lésine » qui n'est pas toujours judicieuse.

L'étude complète du problème du contrôle de l'entreprise publique nous obligerait encore à envisager trois autres questions :

Première question : celle des modalités du contrôle gouvernemental sur les organisations internationales ou supra-nationales ;

Deuxième question : celle des entreprises publiques ou quasi publiques qui échappent à l'emprise du contrôle général organisé et qui ne sont tributaires que de leurs lois particulières. La Banque nationale de Belgique et la Société nationale de Crédit à l'Industrie sont deux institutions de ce genre.

Il en existe d'autres, notamment dans le secteur des établissements de recherche et dans celui des organismes travaillant pour la défense nationale.

Cette catégorie d'institutions peut rejoindre tantôt celle des organismes soumis à un contrôle

souple, tantôt celle des institutions internationales, déguisées ou non.

Troisième question : celle des procédés différents de l'organisation formelle du contrôle ou de son organisation souple, au sens où nous l'avons entendu, et dont le Gouvernement se prévaut à l'encontre des entreprises publiques ou quasi-publiques alors qu'il s'agit de moyens techniques utilisés avant tout pour le conditionnement de l'entreprise privée : l'agrégation administrative (76) et la distribution de subventions suivie du contrôle de leur emploi (77).

Dans ces trois ordres d'idées, de nombreuses mises au point intéressantes pourraient être faites. Nous avons estimé ne pas devoir les présenter dans cet article. Elles dépassent le cadre de notre sujet. Nous sommes loin d'avoir épuisé nous-même l'étude du contrôle de l'entreprise publique dans ses rapports avec l'organisation générale de l'Etat et des pouvoirs subordonnés.

(76) Comme exemples d'institutions « agréées » qui, par le fait de leur agrégation, sont considérées tantôt comme des établissements publics, tantôt comme des « autorités administratives », citons les caisses primaires d'allocations familiales et les sociétés locales d'habitations à bon marché qui dépendent de la Société nationale du Logement. Sur la question, voir l'article du professeur J. Lespès sur le caractère juridique des caisses d'allocations familiales (note 48) et la note d'observations de J. Putzeys sous Cons. d'Et., arrêt n° 4378, 17 juin 1955, Couvelier et consorts (Recueil, 1956, n° 1, pp. 23-27). Cf. aussi les centres de recherche appliquée institués en vertu de l'arrêté-loi du 30 janvier 1947, auxquels le professeur A. Buttgenbach a consacré un article dans la Revue de l'Administration de 1947 (nos 8-9, pp. 173-179). Sur la portée générale de l'institution de l'agrégation, voir B. Tricot, L'agrément administratif des institutions privées. Recueil Dalloz, 1948, Chr. VI.

(77) Sur la question, voir H. Matton, Subventions pour l'exécution des services publics. (II^e Journée administrative. Louvain. s.d. II^e Journée administrative du 14 avril 1951 des Instituts belges et néerlandais des Sciences administratives, pp. 193-196) ; E.P. Seeldrayers. Considérations sur la subvention budgétaire comme mode de gestion administrative. (Revue internationale des Sciences administratives, 1952, pp. 341-353) ; J. Boulois. Essai sur la politique des subventions administratives. (Cahiers de la Fondation nationale des Sciences politiques, n° 21. Paris. Colin, 1951) ; Idem, Contribution à l'étude de l'administration au moyen de subventions (Revue internationale des Sciences administratives. 1952, pp. 321-340) ; V. Crabbe, Administration au moyen de subventions (IV^e Journée administrative régionale, 9 mai 1954. Nivelles, s.d.) ; P. Camy, Les subventions dans les dépenses publiques au Grand-Duché de Luxembourg (Cahiers économiques du service d'études, n° 11. Ministère des Affaires économiques du Grand-Duché. 1955).

