

La Commune

par André MAST,

Professeur à l'Université de Gand (1).

★

Pour rester fidèle aux méthodes d'approche classiques de mon sujet, je commencerai par rendre hommage à la commune. A l'origine était la commune, cette cellule-mère de notre organisation administrative.

Sorte de succédané de l'irréalisable démocratie directe (2), l'organisation communale sert la liberté parce qu'elle limite le pouvoir étatique. Elle met l'autorité à la portée du citoyen et le gouvernant à l'écoute du gouverné. Rapprochant l'administrateur de l'administré elle humanise la règle juridique. Associant des milliers de citoyens à la gestion de la chose publique et leur assurant par là une éducation politique, elle constitue les cadres indispensables au bon fonctionnement de l'Etat démocratique. L'articulation simple des cadres politiques locaux assure efficacement les contacts de base et la jaillissante et bénéfique initiative communale rend à l'administré des services indéniables.

Je n'insisterai pas davantage sur les vertus communales. D'abord parce que je n'ai pas à vous convaincre de ce dont nous sommes tous convaincus, trop convaincus peut-être. Ensuite parce que dans ce cycle de conférences, j'ai à vous faire part de mes réflexions sur la crise des institutions communales et que c'est avant tout sur les déficiences de notre appareil de décentralisation locale qu'il m'appartient d'attirer votre attention.

Comme toutes les vertus et toutes les libertés, les libertés et les vertus communales doivent être pratiquées avec une juste modération.

On invoque trop souvent le glorieux passé des communes et les services qu'elles ont pu rendre pour assurer le maintien de structures désuètes ou le respect de droits et de privilèges que ne justifient plus suffisamment les services rendus.

Ainsi on en arrive à considérer ce qu'il est convenu d'appeler l'autonomie communale non plus

en fonction des circonstances de temps et de lieu ou en fonction des besoins des administrés mais comme un but en soi, ce qui est toujours grave pour l'avenir de l'institution qui est en cause.

Demeurées dans leurs lignes essentielles, telles qu'elles furent mises en place par la loi organique du 30 mars 1836, les institutions communales belges sont mal adaptées aux besoins de notre temps; leur fonctionnement est exagérément coûteux et trop souvent inefficace.

La commune doit, comme tous les autres sujets de notre droit public, pouvoir faire l'objet d'une recherche critique et rigoureusement objective. Vérité allant de soi, dira-t-on. Et c'est bien mon sentiment. Mais, du moins en Belgique, un sujet aussi chargé de mythes est rebelle à l'analyse critique.

J'ai assisté à de nombreux congrès, tables rondes et journées administratives où magistrats et fonctionnaires locaux, s'exaltant des vertus de leur état, invoquent l'autonomie communale comme un dogme, mettent en accusation le pouvoir central et réclament pour les communes, ces éternelles sacrifiées, plus de liberté et moins de contrôle, plus de subsides et moins de responsabilités. Chaque fois j'ai admiré comment — avec une touchante et évidente bonne foi — les orateurs s'entendaient à infléchir les textes constitutionnels et les principes démocratiques dans le sens de leurs conceptions et souvent de leurs intérêts. Et j'ai pu constater avec quelle économie de moyens ces mêmes orateurs parvenaient à faire partager l'opinion que, lorsque dans le secteur communal il advient que les choses aillent mal, la faute en est toujours à l'Etat.

(1) Communication faite le 18 janvier 1961 à la tribune de l'Institut belge de Science politique.

(2) G. Burdeau, *Traité de science politique*, II, p. 257.

Depuis des années je suis les débats parlementaires consacrés à la gestion de la chose communale.

Je suppose ne pas être le seul à y déceler une sourcilleuse défiance à l'égard de tout ce qui bouge, un optimisme quiet, une propension à voir partout des droits acquis et trop souvent, je le crains, une volonté de ne pas voir les choses comme elles sont.

Tirant la leçon d'un débat consacré le 1^{er} juin 1960 à la situation financière des communes, et prenant parti contre la réduction du nombre des communes, un sénateur concluait par ces phrases mémorables : « Il ne faut pas vouloir de trop grands changements ; je tiens à ce qu'il y ait beaucoup de bourgmestres, beaucoup d'échevins et beaucoup de conseillers communaux. » Tous les observateurs de notre vie communale ne sont pas aussi ingénument sincères et sans doute nombre d'entre eux pensent-ils différemment mais en général on voit les défauts de notre appareil de décentralisation locale tout en se refusant à les regarder. Ceux qui dans chacun de leurs partis les dénoncent sont parfois entendus, mais ils ne sont jamais écoutés. Réformer est un verbe qui dans le secteur communal n'a cours que s'il se conjugue au conditionnel ou au mode optatif ; le futur est toléré mais le présent de l'indicatif est mal venu.

Les mots «autonomie communale» semblent avoir un potentiel affectif qui engourdit la critique. Marquer quelque réserve à son égard ou dire que l'expression qu'on nous en propose est inadaptée au monde dans lequel nous vivons, c'est déjà se singulariser et — mon Dieu ! — c'est presque s'exposer du côté de l'orthodoxie démocratique. A vrai dire, je connais peu de secteurs où le conformisme est aussi pesant.

Et pourtant il doit être permis — du moins entre nous — de récuser la doctrine de ces prophètes africains qui estiment qu'il vaut mieux s'administrer soi-même que d'être bien administré. On doit pouvoir juger la décentralisation locale par ses effets utiles, c'est-à-dire par rapport aux intérêts des administrés.

Si les aphorismes de Tocqueville ont gardé leur valeur, ce n'est pas à la manière d'un alibi ou d'une excuse. La décentralisation dans les pays anglo-saxons, à laquelle s'appliquait sa réflexion, n'a su rester vivante que parce qu'elle s'est puis-

samment renouvelée alors que notre régime éprouve d'insurmontables difficultés à réaliser n'importe quelle réforme. Je voudrais vous dire ce soir mes inquiétudes à ce sujet en reprenant, un à un, les principes constitutionnels qui régissent la vie communale, en vous disant leurs vicissitudes et leurs altérations.

Le premier de ces principes est celui que faute de mieux j'appellerai l'autonomie communale. Le second a trait au pouvoir de décision des communes en matière financière. Le troisième concerne le mode de désignation des magistrats communaux. Le dernier touche aux pouvoirs du législateur dans le domaine communal.

I

Et tout d'abord le principe dit de l'autonomie communale. Les mots sont pleins d'équivoque et, si on les ramène à leur signification étymologique, ils impliquent même un contresens. Que les 2.663 communes puissent se faire la loi et puissent avoir le droit du premier et du dernier mot, est ni plus ni moins qu'une absurdité. Jamais, au cours du XIX^e siècle, les communes n'ont eu ce pouvoir.

A bien y réfléchir, aujourd'hui, agir pour une commune, c'est être associé à une action administrative où elle peut avoir l'initiative mais où, sauf de très rares exceptions, d'autres qu'elles disent le dernier mot. Selon la terminologie d'usage, la commune est un pouvoir subordonné et à peine de verser dans l'anarchie il ne peut en être autrement dans un état ordonné.

Le constituant qui avait les idées nettes ne parle pas d'autonomie communale mais dispose sagement que les conseils communaux règlent ce qui est d'intérêt communal.

Cela signifie que, compétente pour régler les intérêts communaux, l'autorité locale ne l'est plus lorsque les intérêts en jeu cessent d'être des intérêts communaux. Le concept de l'intérêt communal donne ainsi la mesure des pouvoirs de la commune.

La Constitution ne définit pas l'intérêt communal et il n'est pas possible de le faire en partant d'une analyse des éléments intrinsèques qui le constituent. Le seul critère décisif de l'intérêt communal est sa qualification à ce titre par la loi et l'on sait ce qui relève de la compétence des autorités locales

et ce qui en est exclu, lorsque l'on sait ce que la loi a entendu laisser à leur pouvoir de décision.

Bien plus souvent par la force des choses et le vœu des administrés, que par l'effet d'une volonté consciente, le législateur a usé de son pouvoir de qualification dans le sens d'un accroissement continu des pouvoirs de l'Etat. En Belgique comme partout d'ailleurs, la tendance à la centralisation est générale et s'est imposée irrésistiblement.

Nombreux encore vers le milieu du XIX^e siècle, les intérêts exclusivement communaux ont aujourd'hui disparu ou à peu près. Les grandes lignes du statut des fonctionnaires municipaux ont été — à leur demande — réglé par le pouvoir central.

Les tâches de police quelles qu'elles soient sont devenues d'intérêt général ou d'intérêt mixte.

Que la police locale ne suffise à assurer le maintien d'ordre que lorsque celui-ci n'est pas sérieusement troublé, voilà une vérité d'expérience dont il faut savoir tirer les conséquences.

La doctrine a de tout temps fait le partage entre les fonctions propres aux autorités locales et les fonctions d'intérêt général qui leur sont déléguées. En vérité, les fonctions déléguées l'emportent aujourd'hui de très loin sur les fonctions propres, au point même de les avoir à peu près absorbées. Cette évolution a altéré la nature du pouvoir communal. Elle n'ôte pas à la décentralisation territoriale sa raison d'être ni son mérite mais lui donne un autre fondement et influe en profondeur sur ce que doivent être les rapports entre la commune et l'Etat, en mettant l'accent sur la nécessité d'une subordination du pouvoir local au pouvoir central.

Or, le fait est que dans la gestion de ces pouvoirs délégués, qui présupposent la discipline de la hiérarchie, les autorités locales revendiquent l'autonomie qui fut la leur, lorsqu'effectivement en d'autre temps, elles régnaient dans un domaine qui leur était propre.

Ainsi les organes communaux affirment le caractère spécifique de leur charge alors que cette charge a précisément perdu son caractère spécifiquement communal. Etrange et coûteux paradoxe : les mandataires locaux entendent toujours être traités comme tels, alors que leur mission a, dans une très large mesure, cessé d'être d'intérêt local et qu'elle s'accomplit dans une large proportion au nom et aux frais de l'Etat.

Cette poussée vers la centralisation répond à la manière dont les collectivités locales ont évolué depuis un siècle.

Le lien communal est fait d'une communauté d'intérêts fondée sur le voisinage et les rapports d'homme à homme qu'implique le voisinage.

Cette communauté d'intérêts fait naître une solidarité spécifique, laquelle à son tour crée le besoin d'une organisation administrative propre, mais cette administration distincte n'est justifiée que si elle est l'expression, (et dans la mesure où elle est l'expression), d'une solidarité effective entre les membres du groupe.

C'est dire combien la force et la vertu du lien communal sont relatives et combien elles varient selon les circonstances de temps et de lieu.

En Belgique, les limites des communes et leurs structures administratives sont restées ce qu'elles étaient il y a cent vingt-cinq ans, à une époque où tout le monde allait au pas ; à une époque où il fallait une grosse heure pour aller du centre d'Uccle à l'hôtel de ville de Bruxelles ; à une époque où il fallait une longue et fatigante journée pour aller de la capitale à la mer ou à la frontière française ; à une époque enfin où les autorités centrales ne pouvaient correspondre que lentement et difficilement avec les pouvoirs subordonnés.

Au moins autant par nécessité que par l'effet d'un principe de gouvernement, les 2.500 communes belges menaient alors, repliées sur elles-mêmes, une vie administrative propre. Grâce à l'octroi elles disposaient de ressources financières suffisantes et elles avaient leur force publique. Elles pouvaient prétendre assurer seules le maintien de l'ordre et s'acquitter par l'intermédiaire des commissions d'assistance publique, des rares devoirs de solidarité sociale que les pouvoirs publics estimaient devoir assumer vis-à-vis des indigents.

Par l'extraordinaire progrès des transports et des communications et par le brassage des populations qu'il a entraîné, la notion du voisinage s'est élargie. Les communautés d'intérêts fondées sur l'isolement se sont relâchées ou ont disparu. Dans bien des cas le vieux cadre local a perdu sa raison d'être ; il est devenu un facteur de régression, lorsqu'il n'est maintenu que par la force de l'habitude ou les commodités des mandataires en charge.

Tel est le cas des communes qui constituent les grandes agglomérations et où vivent plus du quart des Belges.

L'usage s'est établi de jumeler nos communes avec des communes étrangères mais il serait impossible de jumeler l'agglomération bruxelloise avec celle de n'importe quelle autre capitale ou cité importante, car aucune grande ville au monde n'est soumise à un régime aussi désordonné et aussi anachronique.

Qu'il me soit permis de redire ici ce que j'ai écrit ailleurs sur la question.

Le million d'hommes de l'agglomération bruxelloise est soumis au pouvoir de 19 administrations autonomes et rivales qui, dans les étroites et bizarres limites où elles sont enserrées, veillent jalousement au maintien de leurs prérogatives, et prétendent chacune imposer leur solution à des problèmes qui ne peuvent se résoudre qu'en fonction des besoins de l'agglomération toute entière.

Le résultat est étonnant.

Il faut 437 conseillers communaux, dix-neuf commissions d'assistance publique, dix-neuf bourgmestres, autant de secrétaires, de receveurs, de commissaires de police et une armée de fonctionnaires et d'employés pour faire le bonheur du million d'habitants du grand Bruxelles.

Il y a dans l'agglomération sept corps de pompiers, quatre associations intercommunales et trois régies pour la distribution de l'énergie électrique, quatre intercommunales et une régie pour la distribution du gaz !

Je vous laisse imaginer les doubles emplois, les pertes de temps et d'argent qu'entraîne le pullulement de ces services administratifs qui, dans l'étroit corset de leur compétence territoriale, sont chargés dans les mêmes conditions, de missions rigoureusement identiques.

Il a fallu des années de longues et patientes discussions pour qu'à la suite d'un assassinat retentissant, les dix-neuf municipalités conviennent de mettre un numéro d'appel téléphonique commun à la disposition des citoyens menacés dans leur vie ou dans leurs biens.

Rappelez-vous les incidents pitoyables et ridicules qui, en 1957-1958, marquèrent la construction

des voies d'accès à l'Exposition. Les variations d'humeur des édiles d'une des communes de l'agglomération causèrent une ruineuse interruption des travaux, qui coûta des dizaines de millions au Trésor.

Chacune des dix-neuf communes qui entourent Bruxelles veut avoir son centre culturel, mais toutes refusent systématiquement de participer aux charges du Théâtre de la Monnaie qui dessert pourtant toute l'agglomération.

Je ne voudrais faire de peine à personne mais comment ne pas constater que ces dix-neuf bourgmestres, ces centaines de conseillers communaux et cette armée de fonctionnaires qui les assistent sont un défi au bon sens à une époque où l'on attend partout le salut d'une productivité patiemment et sagement élaborée dans les plus infimes détails.

Situation d'autant plus insolite que ce morcellement n'est compensé par aucune des valeurs dont on crédite l'autonomie communale.

Les habitants d'Ixelles ou de Schaerbeek qui, dans leur majorité, ne savent ni où commence ni où finit leur commune et qui ne connaissent pas leurs édiles, et qui lorsqu'ils se marient, voient pour la première fois l'échevin qui reçoit leur consentement, n'ont plus comme Ixellois ou comme Schaerbequois d'intérêts communs distincts. Ils se considèrent en fait comme des Bruxellois qui, pour des raisons qu'ils ignorent et auxquelles ils ne s'intéressent pas, relèvent d'une administration de quartier qui règle pour eux des questions d'état civil et de police et qui leur est aussi étrangère et aussi lointaine que l'administration de l'Etat.

Pour les dix-huit faubourgs de l'agglomération, l'autonomie communale est devenue le but en soi dont je parlais il y a un instant.

Bien sûr, les franchises locales ont leur raison d'être dans la capitale, mais ce n'est qu'aux dimensions de l'agglomération qu'elles sont justifiées car c'est à ces dimensions seules qu'existe la solidarité d'intérêts dont la commune est l'expression.

On nous disait il y a deux mois, à cette tribune même et avec infiniment de talent, que l'impossibilité où se trouve le législateur de résoudre le problème des grandes agglomérations est la rançon de la démocratie, que la prétendue impuissance du

Parlement est faite du conservatisme latent des habitants de l'agglomération et qu'en Belgique on a conscience des périls du gigantisme urbain.

Je réponds à cela que la Belgique est le seul pays qui paie ce prix pour la démocratie, car l'étonnante bouillie administrative dont est fait le régime de la capitale est sans égale au monde; je dis que si une réforme est juste il faut pour la réaliser savoir vaincre le conservatisme latent des populations et je pense que toute réforme est à ce prix. J'ajoute enfin que c'est se tromper sur la personne et imputer aux administrés les sentiments des administrateurs locaux, que de croire que les habitants des communes suburbaines brûlent de je ne sais quel patriotisme de quartier.

Que demain Ixelles ou Saint-Gilles soient absorbées par Bruxelles, les Ixellois et les Saint-Gillois ne seront pas plus marris que ne le furent les habitants de Laeken lorsque leur commune cessa d'être.

Quant aux périls du gigantisme urbain, ils existent surtout dans l'esprit de ceux qui ont intérêt à ce que les choses restent ce qu'elles sont et je ne vois pas pourquoi des difficultés qui, par la déconcentration sur le plan local, ont trouvé leur solution à Amsterdam, Rotterdam, La Haye, Marseille, Lyon et tant d'autres villes de par le monde, ne pourraient trouver la leur à Bruxelles. En vérité le problème n'est insoluble que parce qu'on le laisse se poser en termes de droits acquis et que ceux qui se réclament de ces droits savent les faire triompher aux dépens des intérêts de leurs administrés.

Alors que dans l'ordre naturel la fonction crée l'organe, il se fait que dans l'ordre communal, tout au moins à Bruxelles et dans les autres agglomérations urbaines du pays, l'organe perpétue des fonctions périmées.

*
**

Quant au nombre des communes, personne, je crois, ne contestera qu'il ne soit excessif.

Il y a en Belgique 2.663 communes, cent de plus qu'en 1830, ce qui est beaucoup trop dans un petit pays qui est d'accès facile dans chacune des parties de son territoire. Parmi elles, 203 ont moins de 300 et 566 moins de 500 habitants. Cette prolifération rend l'administration locale coûteuse et inefficace. Le sénateur Allard a dit fort justement

que la liberté pour une petite commune est surtout la liberté de ne rien faire. A moins de disposer de biens propres comme certaines communes ardennaises, l'autorité des petites communes est forcément impuissante et leur gestion fatalement déficitaire.

Un récent projet de loi qui a fait tomber les bras à pas mal de gens, se propose d'apporter un remède à cette situation.

Aussi ne m'y attarderai-je pas.

*
**

Il faut non seulement que l'organisation communale soit, par ses assises territoriales l'expression d'une solidarité effective entre les membres du groupe qui est soumise à son autorité. Il faut en outre que, dans le cadre qui est leur, les organes communaux soient capables de gérer efficacement les intérêts qui leur sont confiés.

Ce n'est pas le cas, je le crains, de l'assistance et de l'organisation hospitalière qu'une loi organique dépassée, confiée à la vigilance d'un établissement public communal.

L'émiettement du pouvoir local se complique du fait que dans chacune des communes, l'administration locale proprement dite se double d'une administration autonome chargée des services d'assistance : les commissions d'assistance publique. Les membres de ces commissions sont désignés par le conseil communal; elles ont un receveur, un secrétaire et, dans les grosses communes, un personnel administratif important.

Dans le cadre exigu de la commune, elles gèrent des services qui, par suite du progrès social, sont devenus presque tous des services d'intérêt général.

La loi organique du 10 mars 1925 assigne une triple mission aux commissions d'assistance publique.

Elles ont pour tâche d'abord de secourir les indigents, ensuite d'assurer le service hospitalier et enfin de prendre des mesures d'assistance sociale en vue de combattre ou de prévenir l'ignorance, l'immoralité, le chômage involontaire, l'insalubrité des logements, les maladies contagieuses et le vagabondage.

La loi est restée lettre morte ou à peu près en ce qui concerne l'action préventive que la loi charge les commissions d'assistance publique de mener contre la misère sous tous ses aspects, car cette action sociale ne peut utilement être menée que par le pouvoir central.

En de nombreux cas, le progrès social a précisément consisté en ce que l'Etat assure lui-même et pour tout le pays l'accomplissement de tâches dont les communes avaient pris la très louable initiative.

Seule la première de ces missions — l'octroi de secours à domicile — peut encore être menée à bien dans les limites de la commune. Encore ne voit-on pas pourquoi cette tâche ne pourrait être assumée par les services communaux proprement dits.

Quant aux services hospitaliers s'ils relèvent encore des commissions d'assistance publique, ce n'est, une fois de plus, que par la force de l'habitude.

A la différence de ce qu'ils étaient au XIX^e siècle et même encore en 1925, les établissements hospitaliers ont dans une large mesure cessé d'être des établissements de bienfaisance puisque les salariés sont aujourd'hui des assurés sociaux, donc des malades payants et l'hôpital (qui est surtout financé par les services de l'assurance maladie-invalidité, c'est-à-dire par l'Etat) n'est plus le refuge de la misère.

D'autre part, les exigences d'une saine administration et l'intérêt de tous condamnent le morcellement de l'organisation hospitalière entre les 2.663 commissions d'assistance publique du pays. Le respect des lois qui déterminent la compétence territoriale des commissions a coûté la vie à plus d'un malheureux.

Il y a trois ans la presse a raconté le calvaire de cette patiente que son médecin traitant voulut, un jour d'octobre 1957, faire admettre à un hôpital de Bruxelles. Malgré son état inquiétant on lui en refusant l'accès parce qu'elle habitait une autre commune de l'agglomération et parce que c'était l'hôpital de cette commune qui eût dû la recevoir. Pendant six heures l'ambulance erra d'hôpital en hôpital de Bruxelles à Anderlecht, d'Anderlecht à Saint-Gilles, de Saint-Gilles à Schaerbeek, de Schaerbeek à Bruxelles pour aboutir enfin aux cliniques universitaires de Louvain où l'infortunée décéda dans la nuit.

Cet exemple, qui n'était pas le seul, illustre, à sa manière, l'absurdité d'un régime communal qui laisse à une nuée d'établissements publics plus ou moins autonomes, la gestion des services hospitaliers. Il a fallu l'intervention du législateur pour contraindre les commissions à remplir leur devoir d'assistance avant d'exiger l'accomplissement de formalités administratives.

Ce n'est pas seulement du point de vue administratif que cette situation est absurde.

La construction d'un hôpital en fonction des besoins d'une commune est aujourd'hui un non sens car, dans l'état actuel de la science, elle exige d'énormes investissements qu'aucune commission ne peut supporter. Ces hôpitaux doivent être spécialisés et pour pouvoir l'être ils doivent s'adresser à la clientèle d'une région ou parfois même du pays tout entier. Ce qui veut dire — puisque après tout, l'hôpital est là pour les malades — que c'est à l'échelon régional ou national qu'il faut organiser le régime hospitalier.

Le malade devait, au milieu du XIX^e siècle, être traité sur place; il fallait bien alors rapprocher l'hôpital du malade. Aujourd'hui, le problème est inversé: le malade peut être transporté au centre médical qui est le mieux équipé et la question de distance ne joue plus qu'un rôle secondaire.

Dès lors fonder l'organisation hospitalière sur les assises territoriales de la commune est déraisonnable. Désignés par les conseils communaux, les membres des commissions d'assistance se prévalent abusivement d'une sorte de légitimité démocratique pour perpétuer ce qu'ils croient être leurs droits acquis au maintien de leurs attributions.

L'intercommunalisation des commissions d'assistance publique permettrait dans une certaine mesure de pallier les effets de l'émiettement des services hospitaliers, particulièrement désastreux dans les grandes agglomérations. Mais les communes répugnent à user de cette solution et mettent au-dessus de tout, au-dessus même des intérêts de leurs administrés, le droit de rester maîtresses chez elles. Cette situation finit par émouvoir le législateur. Convaincu à juste titre que le pouvoir devait être armé pour mettre une terme à cette anarchie, la loi du 8 juin 1945 permit au gouvernement de décréter d'office la création d'une commission intercommunale. Un arrêté du Régent du 31 décembre 1946

créa d'autorité l'union intercommunale des commissions d'assistance publique de l'agglomération bruxelloise. Cet arrêté intrépide se heurta à la résistance victorieuse des commissions intéressées et a dû être retiré par la suite.

II

J'en viens au pouvoir de décision des communes en matière financière.

Le constituant se borne à affirmer à ce propos qu'aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal en prenant soin d'y ajouter que la loi détermine les exceptions à ce principe, dont l'expérience démontrerait la nécessité : le Congrès National n'a pas affirmé le principe de l'autonomie financière des communes. Peut-être n'a-t-il pas cru devoir le faire parce qu'au milieu du XIX^e siècle, les communes subvenaient presque toutes à leurs besoins et pouvaient sans dommage pour la gestion financière de l'Etat, lever, ou à peu près, les taxes de leur choix.

Le moins qu'on puisse dire est qu'il n'en va pas de même aujourd'hui et il ne peut en être autrement.

Quand de lourds sacrifices sont exigés de la part du contribuable, ce qui est le cas depuis 40 ans, la politique financière de l'Etat serait impossible si les communes étaient libre de fixer comme elles l'entendent leur matière imposable. L'action de organes de l'Etat auxquels la Constitution confie le pouvoir d'établir des impôts doit être coordonnée et cette coordination n'a pu se faire qu'aux dépens de l'autonomie financière des autorités décentralisées.

Autonomie à ce point réduite que depuis la loi du 24 décembre 1948, la fiscalité proprement communale ne couvre plus qu'une partie réduite des dépenses totales de la commune : 20 % en 1958.

Exception faite d'une série de petites taxes de perception difficile et coûteuse, la matière imposable que l'Etat a abandonnée aux communes, ne comprend plus que les additionnels à l'impôt foncier, les taxes industrielles et les taxes sur les spectacles. (3) La partie la plus importante des ressources des communes est aujourd'hui faite de leur quote-part dans le Fonds des communes qui, en

1958 était doté de 5,7 milliards fournis par le Trésor, et le Fonds communal d'assistance publique doté de 1,259 milliard.

La répartition se fait en fonction de critères objectifs tels que la population de la commune, le développement de la voirie, le revenu cadastral, la charge d'instruction publique, la charge de la dette.

Certes, les communes ont raison de dire que les avoirs du Fonds des communes n'appartiennent pas entièrement à l'Etat puisqu'ils correspondent, du moins pour une bonne part, aux taxes communales abolies que le Trésor perçoit ou nom des communes.

Le système n'en est pas moins mauvais car il dissocie la gestion administrative de la responsabilité financière de cette gestion.

Il ruine les notions qui sous-tendent l'autonomie communale parce que les habitants de la commune n'ont un véritable intérêt à une bonne administration de la commune et à un judicieux emploi de ses ressources que s'ils sont tenus de combler de leurs deniers une part considérable des découverts de la caisse municipale. C'est à l'égard de leurs administrés et non pas du gouvernement que les magistrats communaux doivent être responsables.

Si les administrés des petites communes supportaient eux-mêmes stoïquement les charges qu'entraîne le ruineux maintien de leur commune comme entité distincte, si les habitants de chacune des communes de l'agglomération bruxelloise savaient, parce qu'ils paient eux-mêmes la note, ce qu'il en coûte de perpétuer la dispendieuse mosaïque administrative si chère à leurs édiles, si l'électeur communal portait directement le fardeau de l'absurde émiettement des services d'hospitalisation, si telle grande ville qui veut pensionner son personnel à 55 ans et mieux le rémunérer que les agents de l'Etat, si les communes qui refusent d'opérer les retenues pour la pension de leur personnel ou les fixent à un taux inférieur à celui imposé aux fonctionnaires de l'Etat, si chacune de ces communes faisait supporter ces charges ou ces largesses par ses administrés, on ne pourrait, invoquant avec

(3) On sait que la loi du 15 février 1961 a apporté sur ce point de sensibles modifications.

émotion l'autonomie communale, que s'incliner devant une aussi belle détermination.

Mais tel n'est pas le système.

On veut que la gestion soit autonome mais que les charges, elles, soient diluées sur le plan national.

Aussi contraire soit-elle à leur autonomie, les communes se sont fort bien installées dans la loi du 24 décembre 1948 qui leur épargne l'initiative des mesures fiscales impopulaires et leur permet de rendre l'Etat responsable de l'insuffisance des ressources dont elles disposent. Et vous avez pu constater comme moi que les projets qui tendent à restituer aux communes une part de leur pouvoir fiscal, sont fraîchement accueillis.

On s'accorde à reconnaître que la situation financière des communes est catastrophique.

Les budgets de 1.121 communes étaient déficitaires en 1959 et le déficit global des communes atteignait au cours de la même année, la somme de 6 milliards 354 millions de francs (dont 4 milliards 511 millions pour les grandes villes).

Est-ce un signe des temps et les finances des communes sont-elles déficitaires dans la mesure où le sont celles de l'Etat? Non, les dépenses des communes s'accroissent à un rythme sensiblement plus élevé.

A la séance de la Chambre du 27 janvier 1960, le Ministre de l'Intérieur observait que les dépenses ordinaires des communes étaient passées de 13 milliards en 1949 à 24 milliards en 1958 et qu'ainsi elles étaient en augmentation de 84 % alors qu'au cours de la même période les dépenses de l'Etat s'étaient accrues de 54 %, ce qui fait une différence de 30 %.

Dans l'ordre des investissements, la disproportion est la même.

En 1947 un plan général des travaux publics fut établi pour le pays. Le Ministre des Travaux publics constatait au Sénat, le 15 juin 1960, que pour les voies hydrauliques et pour l'aménagement des ports, on avait dépensé 21.200 millions de moins qu'il n'avait été prévu mais que les dépenses pour les travaux communaux dépassaient de 20 milliards les prévisions.

Bien sûr, le délabrement des budgets commu-

naux n'est pas imputable aux mandataires locaux qui sont très souvent compétents et dévoués et je sais combien est ingrate la tâche des administrateurs communaux aux prises avec leurs difficultés budgétaires.

Ce n'est mettre en cause ni leur zèle, ni leur talent que de suggérer que l'état piteux des finances municipales est dans une large mesure dû aux structures administratives totalement inadaptées aux besoins des collectivités qu'elles doivent servir. Et si j'osais faire à nos édiles un reproche, ce serait celui d'être exagérément attaché au vétuste appareil administratif dont ils s'accrochent.

Les porte-parole des communes disent : donnez-nous de bonnes finances — c'est-à-dire augmentez les fonds de répartition — et nous ferons de la bonne politique.

L'Etat serait en droit de leur répondre : faites de la bonne politique ; c'est-à-dire résignez-vous à ce qu'on rationalise vos services et vous aurez de bonnes ou en tout cas de moins mauvaises finances.

**

Dans les secteurs où le pouvoir communal a gardé la libre disposition des ressources qui lui sont laissées, l'exercice de son autonomie de décision ne va pas sans péril parce que des travaux malencontreusement entrepris peuvent nuire à l'équilibre de l'économie nationale.

S'ils sont entrepris à des périodes judicieusement choisies, les travaux publics peuvent jouer un rôle important dans la suppression ou l'atténuation des crises économiques. Inopportuns et dangereux en période d'expansion lorsque la main-d'œuvre et les capitaux sont rares, ils sont bénéfiques en période de dépression parce qu'ils constituent un précieux adjuvant économique et parce qu'alors ils coûtent sensiblement moins cher.

C'est être exagérément optimiste que d'attendre des administrateurs locaux que lorsque tout va bien ils restreignent leurs initiatives aux investissements directement rentables ou destinés à la satisfaction de besoins primordiaux et les multiplient au contraire lorsque sévit la récession.

Le Président du Crédit Communal constatait, le 30 mars 1960, que du 1^{er} janvier 1955 au 30 juin 1958 les investissements locaux et provinciaux ont

augmenté en période de haute conjoncture et diminué en période de basse conjoncture et que si en juillet 1958 la tendance se renversa ce fut surtout par l'effet du hasard.

Et M. Motz d'envisager ce qu'il appela la préparation d'un volant d'investissements conjoncturels.

Sur le plan local et régional des projets de petite et moyenne importance devraient être prêts à être exécutés dès qu'apparaissent les premiers signes d'une récession économique.

Le projet suppose que ce soit l'Etat qui décide de l'importance des travaux et du moment où ils seront exécutés. Il aurait d'assez bons motifs de l'exiger puisque c'est lui qui supporte les frais des travaux. Mais l'auteur de ce projet n'a pour lui que l'avantage d'avoir raison. Or, la raison n'est pas toujours entendue lorsqu'elle est aux prises avec la mystique de l'autonomie communale.

III

Quant au principe constitutionnel relatif à la désignation des magistrats communaux, je ne vous rappellerai pas les règles de droit positif qui déterminent la nomination des bourgmestres et échevins.

Je me bornerai à constater que tandis que sous l'invincible pression des événements, le secteur réservé au pouvoir de décision propre des communes ne cessait de se rétrécir, un autre courant de la législation communale tendait à accroître les garanties et les avantages attachés à l'exercice du mandat local.

Chose étrange : les magistrats et le personnel communal jouissaient, vers le milieu du XIX^e siècle, à une époque où l'autonomie communale correspondait plus ou moins à une réalité, d'un statut moins libéral qu'aujourd'hui.

A l'origine le Roi désignait les échevins et en vertu de la loi du 30 juin 1842, il nommait librement le bourgmestre. Les lois des 1^{er} mars 1848 et 30 décembre 1887 ont obligé le Roi de nommer en principe le bourgmestre au sein du conseil, déferé au conseil le pouvoir de nommer les échevins auparavant désignés par le Roi et accru la liberté du conseil dans la désignation des secrétaire et receveur.

D'autre part, le bourgmestre est aujourd'hui

décemment rémunéré et les fonctions de membres des C.A.P. peuvent n'être plus gratuites.

Plus libre dans son statut mais plus assujéti dans l'exercice de ses fonctions, telle est la situation du magistrat communal. Elle entraîne dans les rapports entre les autorités locales et le pouvoir central, un déséquilibre qui n'est pas étranger à la crise de la décentralisation locale en Belgique.

IV

Enfin, et c'est le dernier principe dont nous parlerons, la détermination des structures municipales est un propre législatif.

Le constituant a eu le souci de protéger la commune contre l'arbitraire de l'exécutif soupçonné de mauvais desseins. C'est donc au législateur qu'il appartient de rénover l'appareil de décentralisation locale.

Or, il faut bien dire que dans la faible mesure où les institutions communales ont été transformées, l'adaptation s'est faite en marge des principes constitutionnels beaucoup plus par la pratique administrative et la voie réglementaire, que par la loi.

La loi communale de 1836 a souvent été modifiée mais les réformes les plus réellement significatives, les seules en tout cas qui dans une certaine mesure ont rationalisé l'antique appareil administratif de la commune, ont été l'œuvre d'arrêtés pris en vertu des pouvoirs spéciaux et extraordinaires. Ce n'est pas le législateur mais le roi qui a créé les fonctions de receveur régional, donné au gouverneur le pouvoir de désigner des secrétaires exerçant leurs fonctions dans plusieurs petites communes, organisé les services d'incendie locaux (arrêté royal du 15 mars 1935), rendu possible l'urbanisation des communes (arrêté-loi du 2 décembre 1946), déconcentré efficacement le mode d'exercice de la tutelle administrative et réadapté les textes de la vieille loi organique du 30 mars 1836 qui concernent la gestion de la comptabilité communale et le régime des établissements et services communaux à caractère industriel ou commercial (4).

(4) Ceci a été écrit avant que la loi du 14 février 1961 « d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier » ne fût promulguée. Cette loi a — on se souvient à quel prix! — réalisé quelques sérieuses réformes dans le domaine communal.

Non seulement, le législateur répugne à user du pouvoir qu'il a de renover les institutions communales mais il lui arrive hélas de n'être pas obéi lorsqu'il heurte les privilèges acquis.

La loi du 8 juin 1945 donna au Roi le pouvoir d'opérer l'indispensable fusion des C.A.P. de l'agglomération bruxelloise. Les commissions refusèrent purement et simplement de se soumettre à la loi et revendiquèrent avec succès le maintien du désordre établi. La loi fut tenue pour non existante.

Cet exemple n'est malheureusement pas le seul.

La loi communale permettait au Roi, en vue de la fixation du traitement des fonctionnaires locaux, de classer les communes dans une catégorie supérieure à celle dont elles relèvent en raison de leur population. De nombreux abus émurent le législateur. Une loi du 3 juin 1957 suspendit tous les reclassements et disposa que dorénavant ceux-ci se feraient d'après les critères déterminés par le Roi. Je vous fais grâce des détails. Qu'il me suffise de constater que devant l'opposition du personnel communal, la loi du 3 juin 1957 fut mise en échec.

Un arrêté royal du 24 décembre 1957 décida, si l'on peut appeler cela décider, que le critère du reclassement serait le fait de leur reclassement avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 juin 1957 et un article 2 disposa que les limitations jadis apportées aux échelles de traitement demeureraient en vigueur. Cette réserve entraîna une tempête de protestations de la part des fonctionnaires communaux. Ceux-ci eurent gain de cause et le fâcheux article 2 fut abrogé par l'arrêté royal du 5 juillet 1958.

Ainsi la loi du 3 juin 1957 était vidée de sa substance!

Ce n'est impunément que les autorités constituées méconnaissent la volonté du législateur. Une politique de facilité rend difficile la solution des problèmes faciles et je crois pouvoir dire qu'il est aberrant d'oser parler de réformes de structure lorsque l'autorité du législateur n'est pas assurée.

Conclusion

Le moment est venu de conclure.

Les deux-cinquièmes des Belges vivent dans des communes aux assises territoriales étriquées ou mal

ajustées. De nombreuses collectivités locales se sont élargies et, en se reformant sur d'autres bases, elles ont fait naître de nouvelles solidarités que compriment les cadres archaïques. Il en résulte que, quels que soient les mérites de ses magistrats communaux, la Belgique est, si j'ose dire, désastreusement « sur-administrée » sur le plan local.

Des services d'intérêt général comme l'administration hospitalière, sont toujours gérés à l'échelon local, comme à la fin du XVIII^e siècle.

La gestion des services communaux est dissociée de la responsabilité financière de leurs administrateurs.

L'autorité de l'Etat sur les communes est incertaine et il arrive que le législateur lui-même ne soit pas obéi.

L'Etat, qui est le garant de l'intérêt général, est aussi devenu le dispensateur des fonds dont vivent les communes.

Qui veillera à ce que les communes observent la loi et respectent l'intérêt général? Qui contrôlera la répartition du Fonds des Communes?

Le Ministre de l'Intérieur, responsable lui-même devant un parlement dont les membres sont en majorité des mandataires communaux. La confusion entre l'état de contrôleur et celui de contrôlé est complète. Lorsqu'est discuté le budget de l'Intérieur, ce sont les mandataires locaux qui donnent le ton, la gestion communale étant une matière qui doit se traiter en famille. De 1954 à 1959, sur les 36 orateurs qui à la Chambre prirent part au débat sur le budget de l'Intérieur, 30 étaient ou avaient été mandataires communaux. Qu'intervienne un député ou un sénateur qui n'exerce pas de charge communale, il risque fort de se faire rabrouer et de se voir reprocher de parler de choses qu'il ne connaît pas. Il faut que le ministre apaise et rassure et il ne réussira que s'il est prudent dans ses propos et donne à entendre qu'il laissera les choses en état.

J'exagère à peine en disant que le Ministre de l'Intérieur qui soumettrait aux Chambres un projet tendant à réformer les institutions communales serait dans une situation comparable à celle où se trouverait le Ministre des Finances s'il lui fallait l'accord de l'assemblée générale du Royal Automobile Club pour augmenter le taux de la taxe de roulage.

C'est que le parlementaire-bourgmestre dispose de par ses attaches locales, d'un clientèle fidèle et sûre qui est pour lui le gage d'un pouvoir durable. Il fera ce qu'il faut pour le maintenir et estimera tout naturellement, avec la meilleure foi du monde, qu'il a un droit acquis à une situation qui lui est favorable. Groupés en de puissantes fédérations, les membres du personnel communal partagent cette conviction et agissent dans le même sens.

Utilisant la toute puissante mystique de l'autonomie communale, ils s'opposent résolument, passivement ou non, mais toujours avec succès à ce que soient réformées des fonctions que ne justifient plus toujours les services rendus.

Pour ma part, je m'étonne de l'émoi que cause l'existence de groupes de pression dans le secteur économique ou social, lorsque je constate l'apathie insolite que rencontre l'irrésistible poussée des intérêts de ceux qui vivent des structures périmées de l'administration locale.

Ce qui fait que les problèmes relatifs aux structures locales se posent et se résolvent non pas, comme il le faudrait, en termes d'efficacité, en fonction des intérêts des administrés mais en termes de compétences et de droits acquis : c'est-à-dire en fonction des intérêts des mandataires et fonctionnaires communaux. Les habitants sur-administrés de l'agglomération bruxelloise que près de cinq cents conseillers communaux et une nuée de fonctionnaires accablent de leur sollicitude, risquent qu'un jour on les dote d'un conseil métropolitain pour la seule raison qu'il serait cruel de priver les magistrats en place de leur mandat.

La question du cumul des fonctions parlementaires et communales est au cœur du problème municipal en Belgique. Le commissaire royal aux grandes agglomérations s'était jadis permis de le dire, on ne lui pardonne pas. Des hauteurs de leurs tribunes présidentielles, MM. Poncelet et Kamiel Huysmans ont dénoncé le mal.

Le 9 mai 1960, le Premier Ministre déclarait à une conférence de presse qu'il était partisan de l'interdiction du cumul mais prenait soin d'ajouter immédiatement qu'il ne se faisait guère d'illusions sur le sort de cette suggestion.

Le gouvernement ou le parlementaire qui proposerait d'interdire le cumul se verrait reprocher son irréalisme car la vérité politique n'est pas la vérité toute nue.

A la formule de l'unification des communes qui constituent les grandes agglomérations on oppose — victorieusement — l'impossibilité politique où l'on se trouve de la réaliser. L'objection est décisive et c'est ce qui fait sa faiblesse car elle indique pourquoi subsiste un régime d'une vétusté caricaturale.

Lorsque se raisonnent les intérêts de ceux qui ont avantage à ce que les choses restent à ce qu'elles sont, ils prennent la forme d'une argumentation boiteuse affirmée avec la mâle énergie de ceux qui sont menacés dans leurs intérêts vitaux. Et selon la formule du philosophe de l'absurde, c'est le bon sens qui est sommé de fournir ses justifications. Il les fournit, mais trop souvent en vain.

Il ne suffit pas évidemment qu'une administration soit efficace et il faut pouvoir payer le prix de la liberté, mais justement la liberté n'est pas en cause et c'est faire injure à la démocratie et c'est la compromettre que de la rendre solidaire de structures et de privilèges périmés.

Aussi attachés qu'ils fussent aux libertés locales, les travaillistes anglais n'ont pas hésité au lendemain de la libération, à dépouiller les communes de prérogatives qu'elles avaient de tout temps exercées et ils l'ont fait parce que le progrès social l'exigeait.

Les établissements hospitaliers qui relevaient de la gestion locale ont été incorporées au National Health Service et le National Assistance Act de 1948 a mis les services d'assistance sous la direction de l'Etat.

La démocratie néerlandaise elle aussi a su réduire de moitié le nombre des communes, unifier les grandes agglomérations et rénover le système de décentralisation locale et assurer l'autorité de l'Etat.

S'il y a en France beaucoup et peut-être trop de communes, le préfet est mieux armé que le gouverneur en Belgique pour assurer le respect de l'intérêt général.

L'assistance hospitalière y est gérée à l'échelon du département et l'intercommunalisation des services peut, soit par la voie du syndicat des communes, soit par celle du district urbain, être imposée aux communes minoritaires et rebelles à la coopération.

Pourquoi, en somme, ne pourrait-on faire en Belgique ce qu'on fait dans tous les pays du monde : rationaliser l'appareil administratif de la commune, c'est-à-dire diminuer considérablement le nombre des municipalités, fusionner les grandes agglomérations, donner à l'Etat le pouvoir de contraindre les municipalités à adhérer à des associations intercommunales, supprimer les services d'assistance autonomes, rattacher à la commune ceux d'entre eux qui concernent l'assistance à domicile, organiser les services hospitaliers à l'échelon régional ou national, et enfin et surtout restaurer l'autorité de l'Etat.

Le programme est modeste et peut l'être car la crise de la décentralisation en Belgique est faite non pas de la ruine des principes qui sous-entendent les franchises communales mais d'une inadaptation de l'appareil local aux nouvelles tâches qui lui incombent.

Je crois plus que jamais que les libertés locales constituent l'un des fondements irremplaçables de la démocratie politique mais je pense qu'elles ne resteront vivantes et fécondes que si les institutions qui les incarnent sont renouvées et adaptées au monde d'aujourd'hui.

Au moment où j'en termine, je suis saisi d'une inquiétude, celle d'avoir sous-estimé les sortilèges tout puissants de l'autonomie communale.

Après tout, peut-être faut-il admettre, au besoin avec une pointe d'émotion, parce que les Belges sont ainsi faits, que nos institutions communales restent en 1961 ce qu'elles étaient en 1836 et que comme à la fin du XVIII^e siècle le régime hospitalier soit organisé à l'échelon communal.

S'il en était ainsi, sachons au moins ce qu'il nous en coûte, ayons le courage d'en payer le prix et puis, mon Dieu, n'en soyons pas trop fiers.

