

Introduction à l'histoire du droit de l'entreprise publique en Belgique

par Victor CRABBE,

Secrétaire général de l'Institut belge des Science politique.

★

La Belgique est un pays où l'entreprise publique existe de longue date. Elle y a pris des formes diversifiées, non seulement à la mesure des exigences de plus en plus nombreuses de l'intérêt public, mais aussi en fonction des aménagements successifs qui ont été apportés à l'organisation administrative générale du pays.

On dit souvent du siècle dernier qu'il n'a pas connu l'entreprise publique ; c'est une erreur. Dans la mesure où elle existait, l'entreprise publique était intégrée aux structures mêmes de l'État ou de la commune (1). Les chemins de fer ont été érigés, suite au vote de la loi du 31 janvier 1834, au sein du ministère de l'intérieur, en administration publique comme les abattoirs des grandes villes, installés progressivement, fonctionnent dans le cadre pur et simple des services publics communaux.

Mais on s'est aperçu fort tôt que l'organisation traditionnelle des pouvoirs publics ne convenait pas aux services publics économiques. Dès sa création, l'administration des chemins de fer, qui était à la pointe du progrès technique de cette époque, avait revendiqué et avait obtenu, aussi bien en droit qu'en fait, une certaine autonomie (2).

Ce régime était cependant insuffisant et combien critiquable. Il fit l'objet de maintes observations et donna lieu à plusieurs projets de réforme, notamment à l'image de l'organisation que les chemins de fer suisses s'était donnée dès avant la fin du XIX^e siècle.

Sur le plan communal, le problème des *régies* avait également été posé ; il portait non seulement sur le choix à faire entre la régie directe, la régie indirecte et les entreprises concessionnaires, voire fermières, mais aussi sur le statut à donner aux régies directes (2 bis).

La période de la guerre 1914-1918 ainsi que celle de la crise économique qui a sévi dès 1925, ont distrahit les gouvernants des réorganisations préconisées.

Les régies directes des communes ne commencèrent à avoir un embryon de statut propre qu'à partir de 1939 à la faveur d'un arrêté-loi du 26 juillet de cette année. Ses dispositions avaient modifié la loi communale pour y prévoir :

« Art. 147 bis. Les établissements et services communaux à caractère industriel ou commercial, désignés par le Roi, sont organisés en régies, et gérés en dehors des services généraux de la commune.

Art. 147ter. — La gestion des régies se fait suivant les méthodes industrielles et commerciales.

L'exercice financier des régies cadre avec l'année civile.

Le compte des régies comprend le bilan, le compte d'exploitation et le compte des profits et pertes arrêtés le 31 décembre de chaque année.

Les bénéfices nets des régies sont versés annuellement à la caisse communale.

Les autres règles à la gestion financière des régies sont déterminées par le Roi.

Art. 147quater. — Les recettes et dépenses des régies communales peuvent, avec l'autorisation de

(1) ou, sinon, elle se dissimulait parmi les entreprises concessionnaires et parmi les entreprises fermières de l'époque. La concession et l'affermage ont été parmi les premiers modes de *gestion indirecte* des services publics que le pays a connus.

(2) Sur la question, voir H. Janne, *Administration et progrès technique*. Revue de l'Institut de Sociologie, 1948, n° 4, p. 559 et V. Crabbe, *Le contrôle de l'entreprise publique en Belgique*. Pages de documentation et d'histoire. Res Publica, vol. I, 1^{er} sem. 1959, p. 42.

(2bis). Voir A. Valérius, *Concessions et régies communales*. Bruxelles, F. Larcier. — Paris, Marchal et Godde. 2 vol., 1920.

la députation permanente (3), être effectuées par un comptable spécial. Ce comptable est soumis aux mêmes règles que les receveurs communaux en ce qui concerne la nomination, la suspension, la révocation ainsi que la responsabilité et les sûretés à fournir pour garantir la gestion. »

Le règlement annoncé au dernier alinéa de l'article 147 *ter* de la loi communale, modifiée par l'arrêté-loi du 26 juillet 1939, a lui-même subi les retards administratifs inhérents aux périodes de guerre. Il n'a vu le jour qu'après la fin de la deuxième guerre mondiale, à savoir le 18 juin 1946, date de l'arrêté du Régent relatif à la gestion financière des régies communales (3bis).

Est-ce tout de ce que nous devons dire pour la période couvrant le XIX^e siècle et la première moitié du vingtième ?

Evidemment, non.

Nous serions infidèle aux réalités si nous omettions les événements de guerre et surtout ceux en rapport avec les crises économiques qui «secouent» l'organisation administrative en y faisant naître des institutions nouvelles, peut-être d'une façon brusquée et en dérogeant aux beaux plans de réforme élaborés précédemment pour des temps moins troublés.

C'est ainsi que, par la loi du 23 juillet 1926, l'administration centrale des chemins de fer est transformée en société nationale : la Société nationale des Chemins de Fer belges.

Sans doute, dans les travaux dont procède sa création, retrouve-t-on, comme sur une toile de fond, les projets d'avant 1914 relatifs à la constitution d'une compagnie ou d'une société nationale, répétons-le, sur le modèle de l'organisation suisse (3ter). Y figurent aussi, d'une manière plus nette cette fois, puisqu'elles les influencent directement, les propositions de socialisation des grands services publics telles qu'elles avaient été conçues, à partir du type de la *nationalisation industrialisée*, dans le monde politique et syndical tant avant qu'après la première guerre mondiale (4). Mais ce qui a été déterminant en 1926, c'est la nécessité de consolider une grosse part de la dette flottante de l'Etat par le truchement d'une opération analogue à celle du plan Dawes appliqué à la République de Weimar (5); c'est l'échange « organisé » de nombreux « bons du Trésor » en « actions du chemin de fer »,

leurs titulaires étant toutefois groupés en une association quasi forcée avec une situation qui les rapproche plus de celle des obligataires que de celle des véritables actionnaires de l'institution nouvelle (6).

**

L'époque de cent vingt ans que nous envisageons d'abord depuis l'indépendance belge (1830) se caractérise encore par les faits suivants :

1° *L'organisation financière de l'Etat et du crédit public.*

(3). Collège provincial, distinct du conseil provincial, ayant en charge la gestion courante de la province ainsi que diverses tâches relevant de la tutelle administrative ou de l'administration générale.

(3bis). Les régies communales ont donné lieu à des études peu connues que nous croyons devoir rappeler ici. Outre l'ouvrage de A. Valérius cité dans la note 2bis, mentionnons: F. Baudhuin, *L'intervention des communes dans la distribution de l'électricité en Belgique*. Editions du Comité Central Industriel de Belgique, 1935; J. De Becker et A. De Becker, *Les communes belges devant le problème économique*. Editions du Comité Central Industriel de Belgique, 1936; B. François, *Communale of intercommunale beheer van economische diensten*. Vereniging van oudstudenten van het Hoger Instituut voor Bestuurswetenschappen van Antwerpen. Studiedag 5 mei 1956. Aspecten van het huidige gemeentelijk beheer, blz. 51-59; A. Baeyens, *Coup d'œil sur les Régies communales belges*. Centre international de recherches et d'information sur l'économie collective (C.I.R.I.E.C.). *L'économie collective en Belgique*. Les Annales de l'Economie collective, août-novembre 1958, pp. 164-168; J. Franck, *Les régies communales de Saint-Gilles-lez-Bruxelles*, ibidem, pp. 239-242; M. Denis, *La Régie de l'Electricité de la Ville de Liège*, ibidem, pp. 243-245; M. Van Loo, *Le Service de l'Electricité de la Ville de Gand*, ibidem, pp. 246-251.

(3ter) Voir, par exemple, H. Speyer, *Organisation administrative des chemins de fer fédéraux suisses*. Le Flambeau, 30 avril 1926.

(4) Sur la question, voir G. Lefranc, *Les origines de l'idée de nationalisation industrialisée*. L'Information historique, septembre 1959; idem, *Histoire des doctrines sociales dans l'Europe contemporaine*. Histoire du travail et de la vie économique. Paris, Aubier, 1960, p. 216; M. Merle et J. Boulouis, *Nationalisation et démocratie*. Recueil Dalloz, 27 juillet 1950, Chr. XXXVII, pp. 117-120.

(5) Sur la question, voir X. Création de la Société nationale des Chemins de fer belges. Origine et modalités de cette opération. Contribution au rétablissement de la situation financière. Revue de l'Administration, 1927, pp. 536 ss. et H. Jaene, *Administration et progrès technique*, art. cit., p. 565.

(6) Il n'en reste pas moins que la Société nationale des Chemins de Fer belges est soumise aux règles du droit commercial et qu'elle relève de celui-ci, sauf en ce qui concerne sa nature. Celle-ci ne laisse d'être fort proche de celle de l'établissement public, ce qui a pu la faire considérer par le Conseil d'Etat comme une autorité administrative et soumettre certains de ses actes de gestion au contrôle de la légalité pour excès de pouvoir, par application de l'article 9 de la loi du 23 décembre 1496 (organique du Conseil d'Etat belge). Une intervention législative récente, appuyée aussitôt par de nouvelles mises au point de jurisprudence, a toutefois mis fin à cet état des choses pour ce qui a trait à l'administration du personnel. Le contentieux de cette branche de l'administration est désormais passé, sans équivoque possible, dans le domaine des juridictions ordinaires du travail représentées, jusqu'à nouvel ordre, par les conseils de prudhommes.

a) L'une des premières préoccupations du jeune Etat belge a été de créer en 1835 une Banque de Belgique. Mais cet organisme n'avait pas le privilège de l'émission ; il se le partageait avec la Société Générale, mise en place sous le régime hollandais et que l'on ne parvint à refouler dans le secteur privé bancaire et dans le monde des affaires qu'en 1850 avec l'institution de la Banque nationale de Belgique (7).

Ainsi peut-on comprendre que les premières manifestations du régime de l'entreprise publique en Belgique — cette entreprise que l'on ne dénommait pas encore de cette façon à cette époque — s'expliquent notamment par une certaine réaction contre les institutions du régime politique antérieur à l'indépendance.

Le secteur financier offre un bel exemple de cet état de choses ; celui des transports est également significatif à cet égard.

Si l'administration des chemins de fer a été mise sur pied en 1834 comme « administration d'Etat », c'est que l'on avait des craintes sur la prise en concession des lignes de chemin de fer par la Société générale, restée, prétendait-on, trop « orangiste ».

Il est notoire au surplus que le « mobile national » continue, tout au long du XIX^e siècle, à influencer sur l'organisation administrative des chemins de fer. Dès que l'état orangiste se desserre, l'administration des chemins de fer recourt davantage au procédé de la concession. Mais bientôt la soi-disant pression hollandaise fait place à une possibilité d'emprise française (Napoléon III semblait porter un certain intérêt à la Belgique) et le système de la régie directe par l'Etat belge reprend de nouveau le dessus sur le régime de la concession.

Il n'a cependant été mis fin à la dernière concession dite française, celle du Nord belge (8), qu'en 1926, avec la création de la Société nationale des Chemins de Fer belges (9).

b) Au problème de l'organisation financière de l'Etat s'est bientôt ajouté celui de l'organisation financière des communes.

Pour assurer le crédit des communes, dans le même temps que pour mettre fin au régime des octrois et des péages, le ministre des finances Frère-Orban créa en 1860, sous la forme d'une société anonyme, étant donné que la législation

belge ne connaissait pas encore la société coopérative (10), le Crédit communal de Belgique (11).

La vie et l'organisation administratives et financières ont fait de la Société anonyme du Crédit communal un intermédiaire presque obligé pour toutes les villes et les communes entre l'Etat et elles, notamment en raison de l'inscription en compte propre par cet organisme des subventions d'Etat qui leur sont allouées. Cette opération contribue à définir leur crédit. Il n'y a plus que quelques grandes villes qui recourent encore parfois directement à l'emprunt ; elles le font toutefois de moins en moins (12).

c) Le crédit public ne concerne pas seulement les pouvoirs publics ; il tend aussi à procurer des services à la population elle-même ; il contribue enfin à sa façon à normaliser la vie économique financière, voire sociale du pays.

L'origine de ce réseau d'organismes est à trouver dans la loi du 16 mars 1865 qui a créé la Caisse générale d'Epargne et de Retraite — une ébauche en avait déjà été fournie par la loi du 8 mai 1850 relative à la Caisse générale de Retraite, désormais remplacée par la nouvelle institution.

L'œuvre que nous évoquons est toujours due au ministre des finances Frère-Orban, qui est une grande figure dans l'histoire politique et administrative de la Belgique du XIX^e siècle (13).

(7) 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. Activités et statuts*. Ibidem, 1955.

(8) « Nord » par rapport à la France.

(9) Il ne subsistait plus, à la fin de la deuxième guerre mondiale, qu'une ligne concédée : celle de Gand à Terneuzen. Elle a été bientôt reprise et exploitée par la S.N.C.B.

(10) Pour cette question, voir infra.

(11) Les statuts de la S.A. Le Crédit communal de Belgique ont été approuvés par arrêté royal, le 8 décembre 1860, conformément aux dispositions du code de commerce en vigueur à cette époque. Sur l'institution même, voir l'étude de son directeur gérant M. Van Audenhove, *Le Crédit Communal de Belgique*. *Annales de l'Economie collective*, mars-avril 1957, pp. 65-97 et E. van Lerberghe, *Genèse du Crédit communal*. Bruxelles (chez l'auteur), 1962. Voir aussi M. Van Audenhove, *Le Crédit communal de Belgique et l'expansion de la vie intercommunale belge*. *Annales de l'Economie collective*, août-novembre 1958, pp. 53-62.

(12) Nous ne rendons pas compte ici des dernières modifications qui ont touché la structure et le statut du Crédit communal. Elles n'intéressent pas directement notre sujet, du moins pour ce que nous devons en dire dans l'optique historique adoptée.

(13) Voir Paul Hymans, Frère-Orban. Bruxelles, J. Lebegue, 1905 et J. Garsou, Frère-Orban. Collection Notre Passé. Bruxelles. La Renaissance du Livre, 1945.

L'importance de la Caisse générale d'Épargne et de Retraite, qui est un établissement public d'Etat, dans la vie économique et sociale du pays, n'est plus à démontrer. Le ministre Frère-Orban avait conçu sa création dans le cadre d'une politique d'ensemble visant à la mise sur pied d'autres organismes du même genre. Mais les vicissitudes de la politique ne lui permirent pas de réussir.

Il faut attendre les années 1920-1930 et, plus particulièrement, la décennie 1930-1940 pour voir continuer cette œuvre.

La loi du 16 mars 1919 institue une Société nationale de Crédit à l'Industrie (14) ; le 11 mai 1929, la loi crée la Caisse centrale du petit Crédit professionnel qui est suivie d'un Office central de la petite Épargne (loi du 7 décembre 1934), d'un Institut national de Crédit agricole (arrêté royal du 30 septembre 1937), d'une Caisse nationale de Crédit aux Classes moyennes (arrêté royal du 14 octobre 1937).

L'œuvre est encore complétée, en 1935, par un Institut de Réescompte et de Garantie (15) et, en 1939, par un Office national du Ducroire (16).

C'est enfin le lieu de mentionner la création, par l'arrêté royal du 27 février 1935, d'une Société nationale de la petite Propriété terrienne. L'organisme a pour but initial — précisons-le, car son activité s'est considérablement étendue depuis lors et elle s'est surtout consolidée au point que les mobiles dont procède son institution, paraissent désormais mineurs ou circonstanciels par rapport à ceux de son activité réelle :

1° L'acquisition des biens immobiliers, en vue de la création et de l'aménagement de petites propriétés terriennes.

2° La création de sociétés locales et régionales de la petite propriété terrienne.

3° L'octroi d'avances de fond à ces sociétés.

Le gouvernement entendait notamment ainsi atténuer le chômage et ses effets par un « retour » à la terre ; il se préoccupait en même temps d'étendre d'une manière permanente aux populations rurales les bienfaits de la loi du 11 octobre 1919 qui avait déjà institué une Société nationale des Habitations et Logements à bon Marché (17). L'économie de cette loi et de l'organisme qui en procède, fut sans doute maintenue ; elle fut néanmoins limitée par les buts propres de la nouvelle institution (18).

A la fin de la deuxième guerre mondiale (1939-1945), ou depuis lors, on met un peu d'ordre dans toutes ces institutions ; on les revise ; on rectifie ou étend leurs attributions pour qu'elles soient à même de mieux répondre aux exigences nouvelles de l'intérêt général (19).

Un autre phénomène qui touche certains organismes financiers ou de crédit public constitués originellement en forme de société (point de vue juridique) et plus particulièrement en celle des sociétés d'économie mixte (point de vue économique) (20), est leur *semi-nationalisation*.

En 1948, avec les lois du 28 juillet et du 21 août, la Banque nationale de Belgique et la Société nationale de Crédit à l'Industrie sont soumises à

(14) Voir E. Vandeputte, Quelques aspects de l'activité de la Société Nationale de Crédit à l'Industrie. Bruxelles. Institut belge de Science politique, 1961.

(15) Voir l'arrêté royal du 13 juin 1935 créant un Institut de Réescompte et de Garantie, modifié notamment par l'arrêté royal du 30 novembre 1939. L'article premier énonce: « Il est créé, sous la dénomination « d'Institut de réescompte et de garantie », une institution d'utilité publique ayant pour objet de prêter son concours aux banques et aux entreprises industrielles, commerciales et agricoles belges en vue de pourvoir, dans la mesure où l'intérêt général le rend désirable, à la mobilisation de leurs créances et à la satisfaction de leurs besoins spéciaux de crédit... ».

L'Institut de Réescompte et de Garantie est créé notamment parce que l'on n'estime pas devoir confier directement ses attributions à la Banque nationale de Belgique. Il est d'ailleurs l'un de ses nouveaux compléments.

(16) Voir l'arrêté royal du 31 août 1939 créant un Office national du Ducroire. L'article 1^{er} stipule: « L'Office national du Ducroire a pour objet de favoriser l'exportation, par l'octroi de garanties propres à diminuer les risques inhérents à celle-ci, spécialement les risques de crédit ».

(17) La Société nationale des Habitations et Logements à bon Marché, devenue la Société nationale du Logement, est « entourée » de plus de 300 sociétés agréées ; au 31 décembre 1944, les sociétés agréées par la Société nationale de la petite propriété terrienne étaient au nombre de 50.

(18) Sur la question, voir E. Marioné, Les sociétés d'économie mixte en Belgique. Bruxelles, E. Bruylant, 1947, pp. 104-115 et M. Flamme, Concurrence entre secteur public et secteur privé dans la C.E.E. (Colloque de Bruxelles, mars 1963). — Inventaire des entreprises dépendant des pouvoirs publics susceptibles d'entrer en concurrence avec le secteur privé. Revue de l'Administration, 7^e livraison 1963, pp. 153-155.

(19) Nous faisons allusion à des faits tels que celui de la suppression du Fonds temporaire de Crédit aux Classes moyennes, de la Caisse centrale de petit Crédit professionnel et de la Caisse nationale de Crédit aux Classes moyennes. Voir l'arrêté-loi du 23 décembre 1946 relatif au crédit à l'outillage artisanal, au crédit professionnel et aux classes moyennes et portant transformation de la Caisse centrale du petit Crédit professionnel.

La loi du 27 juin 1956 modifie la dénomination et les attributions de la Société nationale des Habitations et Logements à bon Marché qui devient la Société nationale du Logement et à laquelle est adjoint, pour renforcer son service d'étude et pour donner toutes les informations sur les problèmes du logement, un Institut national du Logement.

(20) Sur ce point, voir l'ouvrage cité de E. Marioné.

un nouveau régime qui les oblige à revoir leurs statuts pour reconnaître non seulement le pouvoir majoritaire de l'Etat aux assemblées générales, mais aussi les aménagements apportés à leur organisation directoriale, celle-ci s'ouvrant à la représentation des milieux économiques et sociaux dominants sur le plan national, au point d'autoriser quelque comparaison avec la composition économique-sociale des conseils d'administration des grandes entreprises nationalisées françaises.

2° *L'influence et le démarquage dans le secteur public de l'organisation coopérative.*

La société coopérative a figuré depuis 1873 dans la législation belge, avec la revision du code de commerce qui eut lieu cette année (21). Bien qu'elle ait été conçue avant tout comme une institution de droit privé, elle a cependant retenu fort tôt l'attention des hommes et des réformateurs politiques, soucieux d'accorder au mouvement coopératif tous les développements possibles et, plus particulièrement, ceux favorables à l'organisation administrative.

La Société nationale des Chemins de Fer vicinaux, créée par les lois du 28 mai 1884 et du 24 juin 1885, est le premier produit de cet « élargissement » des réalisations coopératives au secteur public. Cette initiative, peut-être paradoxale à première vue, s'explique cependant fort bien par la préoccupation d'associer les pouvoirs politiques et administratifs principalement intéressés, à savoir les provinces et surtout les communes, à la mise en place de l'infrastructure dont leurs populations ont besoin. C'est ce qui a commencé de se produire dans le domaine des transports et des communications. Chaque ligne de transport en commun vicinale a été considérée comme devant rester individualisée et, partant, comme susceptible d'être gérée directement par les pouvoirs publics intéressés à sa création. Tel est le principe ; il subsiste comme trait fondamental, bien que la centralisation financière et technique ait parfois un peu modifié les choses. En tout cas, en 1913, la loi du 26 août l'applique sans hésiter à la Société nationale des Distributions d'Eau, créée à ce moment. Le moment est toutefois proche où, pour compléter la loi du 9 août 1889 relative aux habitations ouvrières, aux sociétés de construction et à l'institution de comités de patronage, on va créer, par la loi du 11 octobre 1919, la Société nationale des Habitations et Loge-

ments à bon Marché et où l'on remplace l'application du principe de la coopération pure et simple par celui de *l'agrégation* de sociétés locales à instituer, sans pour autant modifier le but des préoccupations poursuivies (22).

3° *L'essor du mouvement intercommunal.*

C'est, une fois de plus, avant la fin du XIX^e siècle, que l'on s'est aperçu que les communes avaient intérêt à s'associer pour la gestion en commun de certains services locaux, notamment dans l'ordre économique et social.

La Compagnie intercommunale des Eaux est constituée, le 12 décembre 1891, sous la forme de société coopérative.

Suite à la loi du 11 septembre 1895, la Société anonyme du Canal et des Installations maritimes de Bruxelles prend naissance (22bis).

Avec la loi du 6 août 1897, le secteur hospitalier s'ouvre une première fois au phénomène de l'intercommunalisation (23) et, le 18 août 1907, le Parlement intervient de nouveau pour permettre la constitution d'associations de communes et de particuliers pour l'établissement de services de distribution d'eau (23bis).

La réforme constitutionnelle de 1921 — la deuxième qui a eu lieu en Belgique — lève tout doute sur la constitutionnalité des lois dont peut résulter

(21) L'année 1873 a également été celle où la législation a permis la création absolument libre des sociétés anonymes. Précédemment, les statuts de celles-ci devaient être approuvés par arrêté royal. Voir la loi du 18 mai 1873 améliorant le statut des sociétés commerciales et accordant aux sociétés anonymes un régime de liberté.

(22) Et de la Société nationale des Habitations et des Logements à bon marché, on passe aisément, comme nous l'avons fait ci-dessus, à la Société nationale de la petite Propriété terrienne.

(22bis) Du 18 novembre 1895 date également la création de la Compagnie des Installations maritimes de Bruges. Pour un aperçu historique et pour les vicissitudes de l'organisme, voir l'ouvrage cité de J. De Becker et de A. De Becker et E. Marioné, *Les sociétés d'économie mixte en Belgique*. Bruxelles, E. Bruylant, 1947, pp. 177-190. La Compagnie des Installations maritimes de Bruges, comme d'ailleurs la Société anonyme du Canal et des Installations maritimes de Bruxelles, figure au nombre des institutions groupées dans la catégorie C de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

(23) Il lui sera également fait application, parfois dans la suite, de la loi du 1^{er} mars 1922 dont nous allons traiter ci-après.

(23bis) Une loi du 1^{er} juillet 1899 avait également permis des associations de communes, dans la forme de sociétés anonymes ou de sociétés coopératives, pour l'exploitation de chemins de fer vicinaux.

l'intercommunalisation de certains services locaux, étant entendu qu'il s'agira seulement de services de gestion et non de services d'autorité.

Le 24 août 1921, l'article 108, 2°, de la Constitution est complété comme suit : « Plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer dans les conditions et suivant le mode à déterminer par la loi, pour régler et gérer en commun des objets d'intérêt provincial ou d'intérêt communal. Toutefois, il ne peut être permis à plusieurs conseils provinciaux ou plusieurs conseils communaux de délibérer en commun ».

Et, le 1^{er} mars 1922, la loi générale, constitutionnellement annoncée, voit le jour en prévoyant dans son article premier : « Deux ou plusieurs communes peuvent former des associations pour des objets d'un intérêt communal bien déterminé.

L'Etat et les provinces dans lesquelles les communes sont situées peuvent faire partie de l'association.

La participation de particuliers et de sociétés dans des associations déterminées peut également être autorisée par le Roi ».

Et l'article 5 d'ajouter :

« Les statuts sont conformes aux prescriptions des lois commerciales pour autant qu'il ne soit pas nécessaire d'y déroger en raison de la nature spéciale des associations et sans que l'association perde son caractère civil. Les dérogations doivent être mentionnées dans les statuts ».

Nous avons tenu à citer ces dispositions parce qu'elles nous paraissent le témoin du démarquage poussé le plus loin dans l'organisation administrative, du régime des sociétés commerciales, avec cette particularité que le recours au régime de la société anonyme est aussi bien possible que celui au régime de la société coopérative.

L'assimilation au droit commun est telle, à part le régime de contrôle prévu par la loi du 1^{er} mars 1922 ainsi que les dispositions spéciales à insérer dans les statuts que les biens des associations intercommunales ne relèvent plus du domaine public.

Comme l'a rappelé, tout récemment encore, le tribunal de Namur (référé du 29 juin 1962 et jugement du 1^{er} septembre 1962), dans des sen-

tences dont nous ne reproduisons ici que l'argument, « la loi du 1^{er} mars 1922 a autorisé les communes à faire des associations pour des objets d'un intérêt déterminé. Ces associations ne possèdent aucun imperium et n'ont pas le caractère d'autorité publique. Leur activité correspond à une activité d'ordre privé. Elles peuvent contracter comme des particuliers et sont soumises à toutes les suites légales de leurs obligations. Elles peuvent en outre, faire l'objet d'une saisie-arrêt (24). »

Ainsi n'y a-t-il pas que dans les pays de l'Est européen où, forcément, — il importe de le souligner —, le mouvement prononcé des nationalisations a, peut-être plus encore qu'en France et en Grande-Bretagne, infléchi le droit des entreprises publiques vers le droit commun, ce phénomène s'est produit et a permis l'exécution forcée sur les biens des services publics (25). La Belgique connaît aussi relativement ce régime. Il ne nous paraît pas anormal parce qu'il est intimement lié au développement même des tâches assignées au secteur public.

Il a été fait plus de cent cinquante applications de la loi du 1^{er} mars 1922 (26) et, cela, dans les

(24) Pasierisic, 1962, III, pp. 122-127. Le jugement du tribunal de Namur a été confirmé par l'arrêt de la Cour d'appel de Liège du 1^{er} avril 1963 (Pasierisic, mars 1963, II, pp. 82-84).

(25) Voir, sur ce point, pour la Pologne, l'article de Kr. Jandry-Jendroska et de J. Jendroska, L'exécution forcée sur les biens des autorités et des services publics en Pologne. *Revue internationale des Sciences administratives*, vol. XXV, 1959, n° 3, p. 346.

(26) Pour une étude d'ensemble sur les associations intercommunales, voir le Bulletin trimestriel du Crédit communal, n° 11, janvier 1950. Cette étude, en raison de sa date, est cependant devenue incomplète. Voir aussi le volume du Centre international de Recherches et d'Information sur l'Economie collective (C.I.R.I.E.C.), intitulé : L'Economie collective en Belgique (Annales de l'Economie collective, août-novembre 1958), où nous trouvons : J. Van de Meulebroeck, La Compagnie intercommunale bruxelloise des Eaux, pp. 169-173; J. Merlot et J. Haverland, La Société mutuelle des Administrations publiques, pp. 174-184; H. Hutoy, L'Association intercommunale de Mécanographie, pp. 185-191; M. Delbouille et A. Moureau, L'Association liégeoise d'Electricité, pp. 192-203; J. Leclercq, La Société coopérative liégeoise d'Electricité, pp. 204-208; J. Papier, L'Association liégeoise du Gaz, pp. 214-216; E. Fraiture, L'Association intercommunale pour le Déménagement des Communes de la Région liégeoise, pp. 217-222; J. Potier et M. Noël, L'Intercommunale de Voirie de la Province de Liège, pp. 223-230; G. Sohet et G. Lessines, Union intercommunale pour l'Etude et la Gestion des services publics, pp. 231-238. Voir aussi les ouvrages cités dans la note 3bis et, en plus, A. Van Innis, Les Associations de Communes pour la Distribution du Gaz et de l'Electricité en Belgique (loi du 1^{er} mars 1922), 1957 (stencil); F. Detiège, Gemeenschappelijk of intergemeenschappelijk Beheer der medico-sociale Diensten, Aspecten van het Huidig gemeentelijk Beheer, ouvr. cit., pp. 16-22; R.A. Van Elslande, Samensmelting van kleine Gemeenten of Intercommunalisatie van bepaalde Diensten, ibidem, pp. 23-30; R. François, Gemeenschappelijk of intergemeenschappelijk Beheer van economische Diensten, ibidem, pp. 51-63.

domaines les plus divers mais principalement dans celui de la distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité et, à présent, du chauffage (27), ainsi que dans celui des travaux publics où l'on trouve des initiatives méritoires (28). Evidemment, des abattoirs ont été érigés en intercommunales (29) comme il en est qui sont administrés en régies, de fait ou de droit. Le secteur intercommunal connaît également des laboratoires (30), des entreprises pour le traitement des immondices (31), deux laiteries (32), une entreprise d'entretien et d'exploitation d'un circuit pour courses d'automobiles (33), un organisme chargé de l'aménagement de la région côtière (34) en pays flamand, un service d'étude pour la gestion des services publics et... d'autres intercommunales (35), une entreprise de mécanographie (36), une société de crémation (37), ... une école de musique (38), etc (38bis)

Nous débordons ainsi, par ce dernier exemple, sur le domaine culturel et social pour lequel la loi du 1^{er} mars 1922 a également été utile. Elle a permis la création de centres de santé (39) aussi bien que la gestion et l'entretien de plaines de jeux (40). Les plus récentes applications de la loi précitée se trouvent dans le domaine du rééquipement régional et de la reconversion économique, bien qu'une nouvelle législation régit ces matières (41).

Nous terminerons cet aperçu sur les entreprises publiques du secteur intercommunal disant qu'elles peuvent relever, puisque la loi du 1^{er} mars 1922 l'autorise, aussi bien du secteur public strict que de celui de la société d'économie mixte. On lui a adressé d'assez vives critiques à ce sujet. Il est avéré que sa trop grande souplesse, malgré l'intervention des autorités de tutelle administrative pour la création et pour le contrôle périodique des organismes, ne protège pas toujours, d'une manière suffisante, les représentants des pouvoirs publics face aux techniciens et aux représentants du secteur privé, pour l'accomplissement des tâches d'administration qui leur incombent. Un projet de loi, devenu caduc (Doc. parl. Ch. des Représ., session 1957-1958, 23 avril 1958, n° 936/1), et une proposition de loi analogue (Doc. parl. Sénat, session extraordinaire 1958, 9 octobre 1958, n° 40) ont tenté de remédier à cet état de choses. Cette préoccupation est restée sans suite jusqu'à présent.

4° *La personnalisation juridique des grandes régies d'Etat.*

Après l'expérience brusquée de la Société nationale des Chemins de fer belges, le gouvernement fait voter par le Parlement la loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des Télégraphes et des Téléphones. Il s'agit d'un service d'Etat détaché, par l'octroi de la personnalité juridique, de l'organisation générale du Royaume pour être soumis de cette façon, à des règles de gestion plus souples que celles de la comptabilité publique traditionnelle.

A cet effet, l'article premier de la loi du 19 juillet 1930 dispose spécialement en son alinéa 2 : « La Régie des Télégraphes et des Téléphones exploite,

(27) Telle l'Association intercommunale pour l'étude et l'exploitation du chauffage urbain dans l'agglomération de Charleroi.

(28) Telles l'Association intercommunale pour le démergement de la région de Liège (les affaissements de terrains dus à l'exploitation minière posent en effet différents problèmes pris à charge par cet organisme) et la Société coopérative de voirie. Voir note 26E. Une intercommunale vient d'être constituée dans la région gantoise pour l'aménagement d'une autoroute, avec octroi de concession: l'Intercommunale Vereniging voor de autoweg E3.

(29) Tel l'abattoir intercommunal de Charleroi.

(30) Tels le Laboratoire intercommunal de Chimie de Charleroi et le Laboratoire intercommunal de Chimie et de Bactériologie de Bruxelles.

(31) Telles l'Intercommunale pour le Traitement des Immondices du Sud-Ouest de l'Agglomération bruxelloise et la Société intercommunale de Vilvorde.

(32) La Laiterie intercommunale du pays de Malmédy (sa création est peut-être l'une des séquelles de la guerre dans les cantons dits rédimés) et la Société Coopérative Laitière du Canton de Saint-Vith.

(33) L'Association intercommunale pour l'exploitation du circuit de Francorchamps.

(34) De Belgische Westkust.

(35) L'Union intercommunale pour l'étude et la gestion des services publics à caractère industriel et commercial de Charleroi (voir note 26). Ajoutons-y le Service communal de Belgique créé tout récemment par le Crédit communal pour être un service d'étude et de consultation pour les communes.

(36) L'Association intercommunale de mécanographie (voir note 26).

(37) La Société coopérative intercommunale de Crémation.

(38) L'Ecole de Musique St-Josse-Schaerbeek.

(38bis) Nous ne mentionnons pas dans cette énumération la Société mutuelle des Administrations publiques constituée en 1919 simplement en la forme d'une société mutuelle conformément à la loi du 11 juin 1874 sur les assurances. En 1922, la S.M.A.P. ne s'est pas conformée à la loi du 1^{er} mars, comme, d'ailleurs, la Compagnie intercommunale bruxelloise des Eaux ne s'y est pas soumise non plus (voir note 26).

(39) Tels l'Intercommunale d'Œuvres sociales du Brabant Wallon, l'Intercommunale d'Œuvres sociales pour l'arrondissement de Mons, le Centre intercommunal de Santé pour le Canton de Mons et l'Intercommunale des Œuvres Médico-sociales de la Basse-Meuse, voir note 26.

(40) Telles l'Association Intercommunale du Bois d'Havré et la défunte société « Les Plainnes de Jeux du Borinage ».

(41) Pour cette question, voir la suite de cet article.

dans l'intérêt général, avec application des méthodes industrielles et commerciales, la télégraphie et téléphonie avec et sans fil ».

La création de la Régie des Télégraphes et des Téléphones servit de modèle à celle des services frigorifiques de l'Etat (Réfribel), importante régie personnalisée dont les installations pourvoient à la conservation des viandes et d'autres aliments, (arrêté-loi du 16 novembre 1944) (42), et à celle de la Régie des Voies aériennes (arrêté-loi du 20 novembre 1946), chargée de l'équipement et de la gestion des aérodromes (43).

L'immédiat après-guerre a encore donné naissance à l'Office commercial du Ravitaillement (O.C.R.A.), créé par l'arrêté-loi du 25 janvier 1945, mis en liquidation depuis lors. Mais un projet de loi, déjà voté par l'une des deux Chambres, vise à consolider l'organisme.

Nous en arrivons ainsi à la personnalisation des Fonds spéciaux qui, dès le moment où ils sont dotés d'un personnel, avec la charge de certaines missions à accomplir, peuvent, eux aussi, se transformer en entreprises. Le Fonds des Routes, créé par la loi du 9 août 1955 pour exécuter, pour compte du Trésor, les travaux de construction des autoroutes, d'aménagement et de modernisation des routes de l'Etat, illustre à merveille cette dernière observation (44).

5° *L'essor du phénomène parastatal depuis 1930.*

Le phénomène de la parastatalisation ne concerne pas seulement les services publics économiques et leur transformation en régies ou en administrations personnalisées; il touche aussi l'immense secteur de l'administration sociale qui se couvre d'établissements publics prenant en charge la distribution des prestations sociales (allocations familiales, allocations de chômage, allocations de vacances, pensions, etc.). La plupart d'entre eux seront intégrés au régime de la sécurité sociale instituée par l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 et par ses mesures subséquentes.

Le phénomène parastatal contribue, en outre, à l'aménagement du secteur financier et du crédit public que nous avons déjà présenté. Il provoque aussi la création d'organismes temporaires tels que l'Office de Liquidation des Interventions de Crise (O.L.I.C.), dont le fonctionnement participe de la

politique des grands travaux inaugurée par le Gouvernement en 1935 (45).

Le foisonnement et la diversité des institutions paraétatiques avait déjà fait apparaître, en 1937, la nécessité d'une certaine coordination, surtout dans le secteur financier (45bis).

Le 10 juin 1937, est votée la première loi relative à la coordination de l'activité, de l'organisation et des attributions de certaines institutions d'intérêt public. Ses effets n'ont été que partiels en raison des circonstances politiques fort particulières de cette époque troublée par les crises gouvernementales et par la mobilisation de l'armée.

La doctrine, cependant, assure le relais, dès 1939, l'article de feu Jules Lespès, professeur à l'Université libre de Bruxelles, intitulé : « Réflexion sur la décentralisation et sur l'autonomie » et publié dans la *Revue de l'Administration et du Droit administratif belge* (1939, pp. 293-301), fait fort impression.

Dès le retour du gouvernement en Belgique, en 1944, des projets de coordination et de systématisation plus ambitieux voient le jour à l'initiative de l'Institut belge des Sciences administratives (46) et suite à l'ouvrage qu'André Buttgenbach, professeur à l'Université de Liège, avait publié en 1942 sous le titre : « 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. Larcier, 1942, in 8°,

(43) Pourquoi cette date qui est si proche de la libération partielle du territoire après la dernière guerre? Parce que la personnalisation juridique de la Régie des Services frigorifiques avait été préparée dès 1939 au moins.

(44) Pendant la guerre, à Londres, fut créée une Régie de la Marine. On comprend qu'il fallait gérer et mettre en exploitation les navires belges qui avaient rejoint la Grande-Bretagne.

(45) Voir sur ce point qui peut concerner aussi les constructions scolaires, A. De Grand'ry, Les fonds spéciaux en matière de travaux publics en Belgique. *Revue internationale des Sciences administratives*, 1951, pp. 813-827.

(46) Citons également à ce titre l'Office national pour l'Achèvement de la Jonction Nord-Midi (à Bruxelles). L'organisme n'existe plus aujourd'hui.

(45bis) Depuis le 14 août 1933 et surtout depuis le 17 février 1937, le contrôle de l'engagement des dépenses avait également été prévu pour certains organismes d'intérêt public, voir note 52.

(46) Voir la brochure: « Des personnes publiques parastatales. Avant-projet de loi organique élaboré par l'Institut belge des Sciences administratives. Bruxelles. Edition du Recueil de l'Enregistrement, et M. Vauthier, L'organisation des personnes publiques parastatales. *Revue de l'Administration*, 1945, pages 33-40.

1004 p.). Ce mouvement doctrinal définit une méthode d'analyse du secteur parastatal et met l'accent sur l'opportunité, voire sur la nécessité de lui conférer un statut général (47). Il inspire sur ce point l'initiative parlementaire qui, cependant, deux fois de suite, n'aboutit pas (48).

Donnons un bref aperçu des travaux de l'Institut belge des Sciences administratives. Les organismes parastataux sont classés en trois groupes, peu importe le fait qu'ils relèvent de l'administration économique ou financière ou encore de l'administration sociale.

1° Les administrations personnalisées, (les régies d'Etat signalées ci-dessus), qui restent soumises au pouvoir hiérarchique du ministre.

2° Les établissements publics d'Etat, témoin non plus de la déconcentration mais bien de la décentralisation administrative ;

Les établissements publics d'Etat ne sont soumis qu'au pouvoir de tutelle du gouvernement ; ils sont gérés par un collège autonome dont, bien entendu, les membres peuvent être nommés par l'autorité royale ou ministérielle. Ils sont représentés avant tout par les offices nouveaux relevant de l'administration sociale. Citons toutefois, parmi les établissements à caractère industriel ou commercial : la Caisse nationale du Crédit professionnel ; l'Institut national de Crédit agricole ; l'Office belge de la Navigation ; l'Office national du Dueroire.

3° Les associations de droit public dont la création, comme leur dénomination générique l'indique, relève du procédé de l'association et non de celui de la fondation conditionnant le secteur des administrations personnalisées et celui des établissements publics.

Exemples : la Société anonyme du Canal et des Installations maritimes de Bruxelles ; la Société intercommunale de la Rive gauche de l'Escaut ; la Société nationale des Chemins de Fer vicinaux ; la Société nationale des Distributions d'Eau ; la Société nationale du Logement ; la Société nationale de la petite Propriété terrienne.

Chaque catégorie d'institutions ainsi définie entraîne avec elle un statut administratif propre et un régime spécial de tutelle ou de contrôle dont nous ne croyons pas devoir faire ici l'exposé parce qu'il se retrouve, avec certains aménagements, il

est vrai, dans la seule loi qui ait été votée en ce domaine, à savoir : la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

*
**

Considérons que cette loi ouvre la deuxième période de l'histoire se rapportant à l'organisation de l'entreprise publique en Belgique.

Disons de la loi du 16 mars 1954 que, si elle a des attaches réelles avec les travaux de l'Institut belge des Sciences administratives, elle permet aussi de vérifier combien le jeu des pressions politiques et des intérêts économiques et sociaux en cause, même au stade de son élaboration, c'est-à-dire même avant son dépôt au Parlement, a singulièrement entamé la logique d'une œuvre qui apparaît, dès lors, comme ayant été conçue trop strictement dans l'abstrait.

Les dispositions adoptées ne comportent aucune notion juridique telle que celles d'administration personnalisée, d'établissement public et d'association de droit public. Elles tendent au classement des institutions uniquement d'après la citation qui en est faite. Et, de plus :

a) On ne distingue pas bien les établissements publics des associations de droit public ; on fait passer délibérément certains de ceux-ci dans le groupe de celles-là de façon à leur faire obtenir le bénéfice d'un régime plus souple.

Il en est ainsi notamment pour l'Institut national de l'Industrie charbonnière et pour la Caisse nationale des Pensions pour Employés qui, cependant, quitte, à la suite de l'entrée en vigueur d'un arrêté royal du 18 décembre 1957, le giron des institutions du groupe C (en principe, les associations de droit public) pour entrer dans la catégorie B des établissements publics (49).

(47) Les études suivantes sont encore publiées : R. Jacomet, *Les personnes publiques parastatales. Le régime français des entreprises nationalisées*. Bruxelles. Institut belge des Services administratives, 1946 ; H. Matton, L. Van Noten, E. Flament et W. Verniers, *Ve Journée administrative. Les organismes parastataux*. Bruxelles. Ibidem, 1949. A Paris, dans l'entretemps, avait paru un ouvrage de R. Jacomet et de A. Buttgenbach. *Le statut des entreprises publiques* (Sitrey).

(48) Voir la proposition de loi déposée au Sénat par J. Pholien (Doc. parl. Sénat, session 1948-1949, 28 avril 1949) et celle déposée à la Chambre des Représentants par L. Moyersoen (Doc. parl. Ch., session 1949-1950, 8 février 1950, n° 217).

(49) La catégorie B n'est, elle aussi, qu'en principe celle des établissements publics. Car l'on y découvre... des administra-

b) On crée un quatrième groupe : celui de la catégorie D où l'on retrouve les organismes détachés des groupes B et C et qui ne sont pas parvenus à se dégager complètement du champ d'application de la loi nouvelle (50).

Le régime administratif et budgétaire de la loi du 16 mars 1954 peut se définir comme suit :

Les organismes du groupe A ont un budget :

1° qui est établi par le ministre dont ils relèvent et qui est transmis par celui-ci au ministre des finances.

2° qui est annexé au projet budgétaire du ministère dont dépend l'organisme.

3° qui doit être approuvé par les Chambres. Cette approbation est néanmoins censée acquise par le vote des dispositions qui le concerne dans la loi fixant le budget du ministère dont l'organisme relève.

Les organismes du groupe B ont un budget qui est établi par les organes de gestion et qui est approuvé par le ministre exerçant le pouvoir de contrôle.

Le budget est ensuite transmis avant le 15 juin qui précède l'année budgétaire au ministre des finances et communiqué aux Chambres en annexe au projet de budget du ministère dont relève l'organisme.

Le budget des organismes de la catégorie C est établi par les organes de gestion. Il est transmis au ministre dont l'organisme relève et au ministre des finances à une date à fixer de commun accord entre eux.

Le budget est communiqué aux Chambres en annexe au projet de budget du ministère dont relève l'organisme.

Il en est de même pour le budget des organismes du groupe D, étant entendu toutefois que ceux-ci échappent à l'obédience du Comité ministériel des Finances et du Budget qui est prévu pour les organismes des catégories A, B et C (51).

Les organismes des quatre groupes dressent également leurs comptes annuellement, pour le 31 mars au plus tard. Ceux qui exercent, conformément à leurs statuts, une activité commerciale, financière ou industrielle, établissent annuellement, dans le même délai, un bilan et un compte de résultats.

Le bilan et le compte de résultats et, à leur défaut, le compte annuel sont publiés.

Les comptes des organismes de catégorie A sont établis par le ministre compétent. Transmis au plus tard le 30 avril de l'année qui suit celle de la gestion, au ministre des finances, ils sont soumis par celui-ci à la Cour des comptes qui peut en organiser un contrôle sur place.

Ces comptes font l'objet d'un projet de loi de règlement du budget qui est soumis aux Chambres, au plus tard dans le mois de septembre de la même année.

Les comptes des organismes de catégorie B sont établis par les organes de gestion et approuvés par le ministre dont l'organisme relève. Le ministre des finances les soumet, au plus tard le 30 avril de l'année qui suit celle de la gestion, à la Cour des comptes qui peut en organiser un contrôle sur place.

Quant au compte des organismes des catégories C et D, ils sont arrêtés par les organes de gestion.

tions personnalisées mieux à leur place dans le groupe A. Tel l'Office commercial du Ravitaillement (O.C.R.A.) situé dans la catégorie B.

(50) Il en a été ainsi, pendant un temps, de l'association sans but lucratif « Le Palais des Beaux-Arts de Bruxelles ». Il en est encore ainsi pour la Banque nationale de Belgique, pour la Société nationale de Crédit à l'Industrie et pour la S.A.B.E.N.A. (Société anonyme belge d'Exploitation de la Navigation aérienne).

Nous avons fait l'historique des heurs et des malheurs de la loi du 16 mars 1954 dans notre article sur le contrôle de l'entreprise publique en Belgique, publié dans *Res Publica*, vol. I, 1^{er} sem. 1959, pp. 46-49.

Rappelons seulement ici que la crainte de l'application de cette loi a été, au moment même de son élaboration, à l'origine de la publication d'un ouvrage, pour ainsi dire « commandé » par la Banque nationale de Belgique. Cet ouvrage est celui de E. de Miomandre. La personne publique parastatale (Etude sémiologique). Critères de discrimination et application à la Banque nationale. Bruxelles. La Revue de la Banque, 1952. Il fallait démontrer et attester que cet organisme n'était pas un parastatal et que par conséquent, il ne devait pas être soumis aux prescriptions que l'on était en train de rédiger.

Une autre manifestation de réserve ou, plutôt, de dépit parce qu'elle s'est concrétisée trop tard, est l'article que notre collègue et ami Léo Moulin a confié à *Res Publica* en faveur de la Caisse générale d'Epargne et de Retraite (Note sur le principe du contrôle des organismes d'intérêt public), vol. I, 1^{er} sem. 1959, pp. 28-57. Nous ne critiquerons nullement cette tendance parce que nous la comprenons fort bien. Nous ne faisons que la relever ici.

(51) L'article 3, § 5, de la loi du 16 mars 1954, modifiée, comme il sera dit ci-après, par l'arrêté royal du 18 décembre 1957, stipule en effet : « Le Comité du budget veille à ce que les organismes des catégories A, B et C ajustent leurs recettes et réduisent leurs dépenses lorsque la réalisation de celles-ci seraient de nature à porter atteinte à la politique financière de l'Etat... ». Voir aussi l'article 20 modifié de la même loi pour la S.N.C.B.

Ils sont transmis aux ministres dont ces organismes relèvent ainsi qu'au ministre des finances. La Cour des comptes n'intervient pas à leur égard.

Un arrêté royal du 18 décembre 1957, pris en exécution de la première loi de pouvoirs spéciaux de l'après-guerre, celle du 12 mars 1957, a modifié sur plusieurs points les dispositions mêmes de la loi du 16 mars 1954 (52).

Il a prévu d'abord un régime spécial de contrôle pour la Régie des Télégraphes et des Téléphones. Le contrôle de la Cour des comptes est désormais exercé par l'intermédiaire d'un Comité de surveillance, à vrai dire celui déjà prévu par l'article 9 de la loi du 19 juillet 1930 créant l'organisme et peut-être supprimé inconsidérément par la loi du 16 mars 1954. Ensuite, le même arrêté royal a réintroduit dans le régime du contrôle des organismes d'intérêt public le contrôle de l'engagement des dépenses sur lequel s'était déjà prononcé précédemment un arrêté-loi du 14 août 1933 (53). Sont touchés par lui les organismes que voici :

Le Fonds des Routes 1955-1969 ; la Régie des Voies aériennes ; la Régie des Télégraphes et des Téléphones ; les Instituts de la Radiodiffusion-Télévision belge ; 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 du Logement.

Une comptabilité des dépenses engagées est prévue pour les crédits des budgets de ces organismes qui se rapportent à des dépenses de fournitures, de travaux et de transports.

Le ministre dont ces organismes relèvent, et le ministre des finances doivent au surplus obtenir chaque trimestre :

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 des dépenses contractées et des paiements effectués sur les mêmes crédits depuis l'ouverture de l'année budgétaire.

Rappelons que les organismes de la catégorie A sont soumis à l'autorité hiérarchique du ministre dont ils relèvent. Le Roi règle les modalités du

contrôle exercé par les inspecteurs des finances auprès de ces organismes en tenant compte de leur activité commerciale, financière ou industrielle.

Les organismes des catégories B, C et D sont soumis au pouvoir de contrôle ou de tutelle du ou des ministres dont ils relèvent. Ce contrôle est exercé à l'intervention d'un ou de plusieurs commissaires du gouvernement nommés par le Roi, sur présentation du ministre compétent.

Pour tous les organismes régis par elle, la loi du 16 mars 1954 a prévu enfin, — et peut-être d'une manière surabondante parce que des élus de la Cour des comptes auraient pu exercer la fonction à laquelle nous allons avoir égard — la désignation par le ministre intéressé et par le ministre des finances d'un ou de plusieurs reviseurs. Leur nombre ne peut toutefois dépasser cinq par organisme. Ces reviseurs sont choisis, dans la mesure du possible, parmi les membres de l'Institut des Reviseurs d'Entreprises. Ils contrôlent les écritures et certifient leur exactitude et leur sincérité ; ils exercent, somme toute, un contrôle qui tend à se rapprocher de l'enregistrement comptable exercé dans les grandes entreprises privées.

*
**

Telles sont les données des principales mesures législatives ou quasi-législatives qui ouvrent la deuxième période de l'histoire de l'entreprise publique et de son organisation en Belgique.

Est-il possible, à leur sujet, de faire le point entre le fait et le droit ? Un document tout récent est très instructif à cet égard : à l'occasion de l'examen du projet de loi contenant le règlement définitif du budget de l'exercice 1959 et des budgets d'organismes d'intérêt public pour l'année 1959 ou pour des années antérieures, la Commission des Finances du Sénat a publié le 23 janvier 1963, sous la signature de son président Pierre De Smet et sous celle de l'un de ses membres

(52) Signalons, pour être complet, que la loi du 16 mars 1954 a pour précédent moins la loi du 10 juin 1937 qu'un arrêté-loi du 14 août 1933, exécuté notamment par l'arrêté royal du 17 février 1937, du moins en ce qui concerne le contrôle de l'engagement des dépenses introduit dans la loi relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public par l'arrêté royal du 18 décembre 1957. C'est de cet arrêté que nous allons maintenant analyser les principales dispositions.

(53) Voir note précédente et notre article publié dans *Revue Publica*, pp. 44 et s.

A. Scokaert, un rapport qui se prononce sur l'application de la loi du 16 mars 1954 (Doc. parl., Sénat. Session 1962-1963, 23 janvier 1963, n° 91). Les lacunes et les anomalies suivantes ont été constatées :

1° *La nature équivoque de l'acte budgétaire pour les organismes de la catégorie B, d'une part, et pour ceux des catégories C et D, d'autre part.*

Le budget des organismes du groupe B, établi par les organes de gestion doit être approuvé par le ministre qui exerce la tutelle. Tout au plus est-il communiqué aux Chambres en annexe du projet de budget du département ministériel intéressé.

Celui des organismes des catégories C et D est simplement *transmis* aux ministres de tutelle et des finances ; seul celui des organismes de la catégorie C est *communiqué* aux Chambres législatives. « Cependant, l'acte budgétaire ainsi défini, fait observer le rapporteur de la Commission des finances du Sénat, n'est assorti d'aucune sanction capable d'imposer à l'organisme et au ministre le respect d'une véritable discipline budgétaire. Il est apparu à l'expérience que les limites du budget approuvé étaient fréquemment méconnues, que les crédits étaient dépassés ou transférés sans qu'il y ait toujours autorisation préalable et que le ministre de tutelle, placé devant le fait accompli se bornait généralement à entériner, au moment de l'approbation des comptes annuels, tous les manquements constatés en matière budgétaire. Dans de nombreux cas, le budget a ainsi perdu son caractère d'acte d'autorisation pour ne plus représenter qu'un simple document de valeur indicative ».

Une mise au point justifiant les observations formulées signale que le total des opérations effectuées par les organismes d'intérêt public pendant l'année 1959 s'est élevé à 114 milliards de francs en recettes et à 115 milliards en dépenses. Ces chiffres sont à rapprocher de ceux correspondants de l'État : 126 et 135 milliards.

2° *L'absence pour les organismes des catégories C et D de mesures organisant le contrôle systématique du Parlement.*

« En s'inclinant devant l'opinion, défendue par l'administration selon laquelle, note sur ce point le rapport, il convenait en principe de ne pas soumettre au contrôle de la Cour des comptes les organismes rangés dans la catégorie C et D (sauf pour

ceux dont le statut particulier prévoit déjà pareil contrôle), le Parlement a renoncé — lors du vote de la loi du 16 mars 1954 — à la seule source *permanente* d'information dont il aurait pu *disposer* pour contrôler la gestion de ces organismes et pour émettre éventuellement des critiques au sujet de la façon dont le ministre intéressé s'est acquitté de ses devoirs de tutelle. Les responsabilités ne devaient plus, de la sorte, être mises en cause à son niveau que sur la base des seuls éclaircissements fournis à l'occasion de la discussion des interventions du budget de l'État en faveur des dits organismes.

Au contraire, si l'on se reporte au texte de la loi, on constate que nonobstant les nécessités de la décentralisation, le Gouvernement a obtenu de larges prérogatives à l'égard des organismes en cause.

C'est ainsi qu'il dispose :

— de la possibilité de se faire fournir des situations périodiques ainsi qu'un rapport d'activité (art. 6, § 5, de la loi du 16 mars 1954) ;

— du droit de se faire produire les comptes annuels (art. 6 § 5) ;

— du droit de fixer les règles d'organisation comptable et de présentation des comptes (art. 7).

— d'un droit de veto, exercé à l'intervention de commissaires, désignés par lui, à l'égard de toute décision contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général (art. 9 et 10) ;

— du droit d'intervenir directement dans les opérations externes de financement (art. 12) ;

— du droit d'exercer une vérification comptable de leur gestion, à l'intervention de réviseurs (art. 12).

Dès lors, on discerne mal les raisons pour lesquelles la présentation au contrôle parlementaire des comptes et du rapport d'activité, qui doivent être soumis aux ministres intéressés, ne devrait pas être également prescrite. A noter que cette lacune serait automatiquement comblée si la Cour des comptes était chargée d'étendre son contrôle aux organismes dont il s'agit. »

On retrouve dans ces propos les motifs d'opposition à la loi du 16 mars 1954 qui furent exposés, lors de sa discussion même en commission de la Chambre des Représentants, par des membres de la minorité.

Ces commissions avaient 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 (54), 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, avaient 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 la comptabilité (reviseurs 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 (55). »

3° *Le silence de la loi au sujet de la mission juridictionnelle de la Cour des comptes à l'égard des comptables des organismes d'intérêt public.*

En effet, le seul article de la loi prévoyant le contrôle de la Cour des comptes (art. 6) est muet au sujet de la responsabilité des comptables des parastataux.

4° *L'imprécision des modalités de publication des comptes des organismes des catégories B, C et D.*

5° *Un classement inadéquat de certains organismes.*

L'observation porte sur les organismes suivants :

a) L'office commercial du Ravitaillement, classé en B au lieu de l'être en A ;

b) L'Institut national des Mines, classé en C au lieu de l'être en B ;

c) L'Institut national de l'Industrie charbonnière, classé en C au lieu de l'être en B ;

d) L'Institut du Contrôle médical, classé en D au lieu de l'être dans la catégorie B.

e) Les organismes financiers du groupe D, pouvant l'être en B.

« Le régime préférentiel, lit-on dans le rapport, qui leur avait été accordé en raison de la nature particulière de leur activité (financière) en ce qui concerne les délais de recours des Commissaires du Gouvernement (Doc. parl., Sénat, session 1953-1954, n° 115, p. 7), pourrait leur être maintenu à

l'intérieur de la catégorie B, par voie de disposition spéciale (53bis). »

6° *Le droit pour la Cour des comptes d'exercer un contrôle sur place à l'égard des organismes rangés dans les catégories C et D, qui doivent lui rendre compte.*

La loi du 16 mars 1954 n'a prévu le contrôle de la Cour des comptes qu'à l'égard des organismes rangés dans les catégories A et B.

Pour ceux des groupes C et D, un contrôle *sur place* a cependant été prévu bien que plusieurs de ces organismes fussent déjà tenus, en vertu de dispositions propres à leurs statuts, de soumettre leurs comptes à ce collègue.

L'observation vise donc à compléter le régime du contrôle sur place par celui du contrôle des comptes au sein de la Cour des comptes. Est-ce un bien ? Est-ce un mal ? L'avenir nous le dira. Quant à nous, nous sommes partisan de la généralisation du contrôle exercé *sur place* par la Cour des comptes, même pour les services non déconcentrés de l'Etat. Ce contrôle, bien organisé et assorti d'un véritable pouvoir de juridiction sur les comptables publics, pourrait devenir aussi efficace que celui du « contrôle des comptes », ainsi qu'il est actuellement pratiqué loin des organismes.

Quelques autres observations sur des difficultés de moindre importance ont également été consignées dans le rapport de la Commission des Finances du Sénat. Nous ne croyons pas devoir les reproduire ici (56). La citation de l'avis formulé par le ministre des finances sur l'ensemble du document nous paraît toutefois devoir être faite.

(53bis) Voir n. 71.

(54) Tel est cependant le régime de la Société nationale des Chemins de Fer belges. Les comptes de l'entreprise sont contrôlés par un collège de commissaires nommés par les Chambres législatives (art. 8 de la loi du 23 juillet 1926 et art. 13, § 4, de la loi du 16 mars 1954, modifié par l'article 12 de l'arrêté royal du 18 décembre 1957.

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

(56) Il en est une à laquelle nous devons faire allusion, bien qu'elle ne trouve pas d'écho dans le rapport de la commission des finances du Sénat : pour que la loi soit effectivement appliquée dans les associations de droit public, il faut qu'au préalable, ces organismes mettent leurs statuts en concordance avec les dispositions légales. Celles-ci n'y sont donc pas applicables d'office. Il nous revient que la section de législation du Conseil d'Etat s'est prévalu de ce point de vue lors de l'examen de la dernière loi qui a modifié les statuts de l'Institut de Réescampte et de Garantie. Il y a eu aussi certaines réactions de la part de la Société nationale des Distributions d'Eau, sur la base du même principe. Sur sa valeur, voir notre article publié dans *Res Publica*, p. 53 et s.

1. On ne peut nier l'importance des organismes d'intérêt public qui manipulent aujourd'hui des fonds dont l'importance s'élève au niveau du budget de l'Etat ;

2. Avant 1954, on se trouvait devant un chaos total. La loi du 16 mars 1954 a permis d'instaurer un contrôle plus effectif exercé par le ministre de tutelle et par le ministre des finances ;

3. Mais l'amélioration n'est que partielle pour les organismes C et D pour lesquels le contrôle est, en effet, inexistant.

4. Il importerait dès lors d'établir un programme à long terme afin d'intégrer ces organismes dans le giron de l'Etat.

5. Le planning devrait répondre aux deux critères suivants :

a) être progressif, du point de vue législatif ;

b) s'adapter (au point de vue de l'exécution) aux possibilités d'exécution réelle afin d'éviter un mauvais départ.

*
**

Examinons maintenant les autres événements constitutif de la deuxième période concernant l'histoire de l'entreprise publique en Belgique.

1° Rappelons d'abord — nous n'avons plus à insister sur elles — les préoccupations gouvernementales relatives à la revision des attributions de divers organismes, notamment dans le secteur du crédit public et aussi dans un domaine que nous n'abordons pas dans cet article : celui de l'administration sociale ;

2° Mentionnons aussi sans plus le problème de la revision de la loi du 1^{er} mars 1922 sur les associations intercommunales qui a été posé en 1958 et qui l'est resté depuis lors ;

3° Citons également la législation nouvelle que la fin des concessions de tramways accordées sur la base de la loi générale du 9 juillet 1875 ou conformément à des lois spéciales ultérieures (telle celle concernant les transports dans l'agglomération bruxelloise), a rendue nécessaire. Ses éléments sont :

a) La loi du 17 juin 1953 relative à la création d'une société des Transports intercommunaux de Bruxelles.

Cette société publique relève encore — mais avec diverses particularités — du secteur de l'économie mixte.

b) La loi du 22 février 1961 sur les sociétés de transport en commun urbain, qui est le complément nécessaire, pour les autres entreprises de tramways et d'autobus des villes, de la loi du 17 juin 1953.

4° Rendons compte en outre :

a) de la loi du 18 juillet 1959 instituant des mesures spéciales en vue de combattre les difficultés économiques et sociales de certaines régions.

Cette loi qui vise à l'expansion économique, à la reconversion et au rééquipement régional permet la création de nouvelles associations intercommunales. Elle complète la loi du 1^{er} mars 1922, ou mieux encore, déroge à ses dispositions (57).

Cinq associations sur treize (58) fonctionnent sur cette nouvelle base légale. Il sera toutefois mis fin à l'application des législations existantes dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les sociétés régionales de développement, dont il sera question au 6°, ci-après.

b) d'une loi en préparation qui complètera la législation sur les autoroutes et qui permettra leur construction et leur entretien à l'intervention de nouvelles intercommunales.

Rappelons qu'il en est une qui a déjà été constitué dans le seul cadre de la loi du 1^{er} mars 1922 :

(57) Donnons-en un exemple : les intercommunales créées en vertu de la loi du 1^{er} mars 1922 doivent normalement réserver la majorité aux communes associées. Par contre, dans les sociétés d'équipement constituées par référence à la loi du 18 juillet 1959, la seule exigence légale est que les pouvoirs publics disposent de la majorité des parts ; les communes doivent seulement y détenir au moins la moitié des parts détenues par les pouvoirs publics (Etat, provinces, communes). Ainsi, dans une société où les pouvoirs publics ne détiendraient qu'une très faible majorité (51 % des parts), on peut concevoir une participation locale réduite à 25,5 %.

(58) Il est vrai que ce nombre sera bientôt 19, étant donné que six associations intercommunales nouvelles sont encore en voie de création. Les treize associations actuelles groupent 545 villes et communes, représentent 1.994.000 habitants. Six provinces sur neuf s'y sont affiliées. L'adhésion de particuliers, d'entreprises et d'organismes représentatifs de la vie économique et sociale (chambres de commerce, conseils économiques régionaux et locaux, et les grandes organisations syndicales) a été obtenue. « Cet important mouvement d'association des pouvoirs publics locaux et provinciaux, souligne un rapport récent adressé au Conseil des Ministres, dénote incontestablement l'ampleur des énergies qui sont prêtes à se mobiliser au service de l'expansion considérée à travers le cadre vivant et concret de la région. »

l'Intercommunale Vereniging voor de Autoweg E3, qui a son siège à Gand (58 bis).

c) de la loi du 29 mars 1962 sur l'urbanisme qui a donné aussi un cadre définitif à la politique d'aménagement du territoire (un énorme travail doit encore être poursuivi en ce domaine) en y mentionnant notamment le rôle dévolu à de nouvelles intercommunales pour concourir à la réalisation concrète des plans régionaux, chaque fois qu'il est opportun de dépasser le cadre strictement local dans la conception et dans l'exécution des travaux.

Il est vrai qu'en ce cas, il s'agira davantage de bureaux d'études et d'entreprises de services ; ces intercommunales ne seront pas des entreprises de production proprement dites. Nous estimons toutefois qu'il n'y a pas lieu de les passer sous silence.

5° N'omettons pas non plus la loi du 23 juin 1960 qui a autorisé la SABENA à modifier ses statuts et qui a fait de la société exploitant les lignes aériennes belges une entreprise quasi-nationalisée, à la suite du rachat par l'État des actions détenues par certains groupements financiers privés.

Les difficultés d'exploitation des lignes aériennes qui, à l'étranger, ont justifié aussi de cette manière la nationalisation de certaines compagnies de navigation aérienne (59), ainsi qu'un événement tel que l'indépendance proche du Congo, sont à l'origine de cette mutation d'une société d'économie mixte en une entreprise publique quasi-nationalisée. Sans doute, à l'occasion de la loi du 23 juin 1960, n'a-t-on guère prononcé le mot « nationalisation ». L'idée, pour ainsi dire, n'a pas été sollicitée; à peine apparaît-elle dans quelques articles de presse et dans certaines déclarations politiques. D'ailleurs, les dirigeants de la Sabena sont extrêmement prudents à son égard. En quelque sorte, leur attitude est analogue à celle des dirigeants de la Banque nationale de Belgique et de la Société nationale de Crédit à l'Industrie, lorsqu'ils ont eu affaire avec la loi du 16 mars 1954 (60). Il n'en reste pas moins que s'il faut commencer par distinguer, ainsi que l'a fait le professeur Jean Rivero, la nationalisation de la société d'économie mixte (61), en fait celle-ci peut aboutir aux mêmes résultats que celle-là si la personne publique acquiert la majorité ou plus de la majorité des actions et que, de ce fait, maîtresse de l'entreprise, elle prive les représentants du capital

privé de tout pouvoir effectif. Nous rejoignons ainsi le point de vue également exposé par les professeurs André Marchal et Raymond Barre dans leur manuel de l'économie politique (62), étant entendu que nous ne croyons pas pouvoir parler de « dénationalisation » lorsque l'entreprise publique remet ou laisse une part non importante de son capital au secteur privé et que, surtout, elle s'écarte du type de la nationalisation industrialisée (63).

6° Une loi du 2 avril 1962 a créé une Société nationale d'Investissement qui, avec le Directoire de l'Industrie charbonnière, institué par la loi du 18 novembre 1961, est appelée à jouer un rôle im-

(58bis) Voir note 28.

(59) Les professeurs André Marchal et Raymond Barre font toutefois remarquer, à propos de la situation en France, dans leur manuel d'Economie politique (Collection Thémis, Paris, Presses universitaires de France, tome 1^{er}, 1^{re} édition, 1956, p. 393 et s.):

« On constate même dans le cas des statuts de la Compagnie Air France (Loi du 16 juin 1948) ou de la Marine marchande (Loi du 28 février 1948), l'abandon des principes initiaux des nationalisations :

— l'élimination du capital privé n'est plus absolue: l'Etat peut offrir aux particuliers une proportion d'actions de la Société Air France correspondant à 15 % du capital;

— le Conseil d'Administration abandonne la règle du tripartisme: dans la Société Air France seule est assurée la représentation de l'Etat et celle du personnel; les usagers n'y ont plus place; la présence des représentants des capitaux privés est acceptée.

On assiste ainsi à un retour à la conception de 1936, où l'on avait admis la compatibilité du concept de nationalisation et de celui d'économie mixte et où il suffisait que le capital privé soit mis en tutelle... »

Ce retour à la conception de 1936 ne nous paraît pas être une véritable étape vers la « dénationalisation ». Le statut de l'entreprise publique peut évoluer dans le temps et retrouver l'une ou l'autre de ses anciennes formes. Elle ne la retrouve d'ailleurs plus complètement.

(60) Voir supra note 50 et l'ouvrage de R. Vandeputte cité dans la note 14.

(61) J. Rivero, Le régime des nationalisations. Extrait du Juris-Classeur civil. Annexes. Paris, Editions techniques, 1948, p. 2: « La nationalisation, en tant qu'elle opère transfert de propriété, se distingue en dernier lieu du procédé de l'économie mixte, dont la vogue fut grande entre les deux guerres. Dans l'entreprise d'économie mixte, une personne publique s'associe à des particuliers, en acquérant une partie des actions de la société. Il y a donc bien, en ce qui concerne ces actions, non sur la totalité du capital de l'entreprise, et encore moins sur l'entreprise elle-même. Ceci marque à la fois la parenté entre les deux régimes, et leur différence... »

(62) Voir note 59.

(63) Nous ne donnons pas, dès lors, raison non plus aux dirigeants de la Société nationale des Chemins de Fer belges, lorsqu'ils en sont venus à parler de « dénationalisation » de leur entreprise à l'idée de lui voir appliquer la loi du 16 mars 1954. Nous comprenons sans doute cette attitude à partir de l'idée de nationalisation industrialisée. Mais celle-ci ne constitue pas le seul critère à adopter. En Grande-Bretagne, les entreprises nationalisées notamment en 1945 ne relèvent pas du type de la nationalisation industrialisée.

portant d'initiative, de direction ou de soutien dans la vie économique du pays (64).

La Société nationale d'Investissement va se voir adjoindre des Sociétés de Développement régional. Celles-ci commenceront par être au nombre de quatre. Le législateur les créera lorsqu'il se prononcera sur le projet de loi réalisant la décentralisation de la politique de développement économique que le Gouvernement déposera bientôt au Parlement.

7° Nous pourrions terminer sur ces propos notre étude sur l'entreprise publique en Belgique — l'entreprise publique étant considérée comme constituée en personne juridique distincte sauf dans le cas des régies communales et dans celui des services économiques et commerciaux de l'Etat non érigés en administrations personnalisées (65), si nous n'avions à envisager précisément un fait nouveau concernant ces services non personnalisés et que nous n'avions pas à faire état d'un nouveau classement des organismes présenté par la doctrine.

a) Depuis un certain temps déjà, la question de l'attribution d'un statut de service public économique aux sources de l'Etat qui le méritent, a été dégagée, comme il en est pour les régies communales, de la nécessité de constituer d'abord les entreprises intéressées en personnes de droit public.

Comme la transformation des services publics économiques en administrations personnalisées, au niveau de l'Etat, était, somme toute, restée incomplète, vu qu'elle n'avait touché que cinq ou six institutions : la Régie des Télégraphes et des Téléphones, la Régie des Services frigorifiques, la Régie des Voies aériennes, l'Office commercial du Ravitaillement, le Fonds des Routes et le Fonds des Constructions scolaires, et que d'autres services ont avantage à être gérés uniquement selon les règles de la comptabilité commerciale ou industrielle (66), l'idée avait été lancée en 1953 par l'inspecteur des finances Max Frank, actuellement professeur à l'Université libre de Bruxelles, auteur d'un ouvrage intitulé : Les entreprises d'Etat et la réforme de la comptabilité publique (Anvers, Excelsior, 1953), de modifier en conséquence la loi sur la comptabilité de l'Etat remontant à 1846.

Une commission de réforme fut instituée à cet effet par le gouvernement, le 7 février 1955, et plusieurs projets de loi furent élaborés dont un nous intéresse plus particulièrement (Doc. parl.,

Sénat, session 1958-1959, n° 160) puisqu'il a été conçu en ordre principal pour accomplir au maximum les règles de gestion à appliquer notamment aux services de l'Etat à caractère commercial ou industriel.

Au moment où nous écrivons cet article, le Parlement a voté ce projet : la loi du 28 juin 1963 a modifié et complété selon ses dispositions les lois sur la comptabilité de l'Etat (Mon. b. 31 juillet 1963).

Une remarque qui décevra peut-être nos lecteurs, doit être faite à son sujet : le législateur a renoncé à définir les entreprises d'Etat, la rédaction de pareille définition se heurtant « à des difficultés quasi insurmontables en raison de la multiplicité de leurs attributions et des profondes différences qui existent entre les services en cause (67). » Ainsi l'attitude du Parlement est-elle identique à celle qui fut la sienne lors de la discussion de la loi du 16 mars 1954 lorsqu'il s'est abstenu de suivre la doctrine et de consacrer les notions d'« organisme parastatal ou paraétatique », d'« administration personnalisée », d'« établissement public » et d'« association de droit public » (68) et qu'il s'est contenté de procéder à l'énumération et au classement de certains de ces organismes (69).

Le droit administratif belge est avare de défini-

(64) Nous croyons devoir évoquer le cas du Directoire de l'Industrie charbonnière comme nous avons envisagé celui des intercommunales qui seront associées à l'établissement des plans régionaux en vertu de la loi du 29 mars 1962. Le Directoire charbonnier a, en effet, été doté de pouvoirs étendus en matière d'investissements et de politique commerciale. On sait qu'il n'a été constitué que pour une période de cinq ans.

Sur cet organisme ainsi que, d'ailleurs, sur la Société nationale d'Investissement, voir la brochure du Ministère des Affaires économiques et de l'Energie : Deux ans de politique économique (1963).

(65) Exemples : le service de la malle Ostende-Douvres ; l'administration du Moniteur belge ; l'administration des postes. Une proposition de loi créant la régie des postes a déjà été déposée au Parlement (Doc. parl., Sénat, session extraordinaire 1949-1950, 8 novembre 1950, n° 1625). L'initiative n'a pas abouti ; mais elle fait parler de plus en plus d'elle.

(66) Telle, par exemple, la Régie du Travail pénitentiaire qui, en 1930, n'avait pas été constituée en administration personnalisée. Il existe aussi en Belgique des organismes qui perdent la personnalité juridique comme il en est qui l'acquiescent. Exemples : Le Domaine d'Hofstade-les-Malines (complexe sportif et plage) n'est plus aujourd'hui personnalisé alors que le Fonds des Constructions scolaires l'est devenu.

(67) Voir le rapport de la Commission des Finances du Sénat (Doc. parl., Sénat, session 1961-1962, n° 90, 5 juillet 1961).

(68) Ces notions sont parfois utilisées dans certains projets de loi particuliers, suite à l'influence des travaux du professeur André Buttgenbach et de la doctrine dégagée par l'Institut belge des Sciences administratives.

(69) Mais pas de tous.

tions juridiques ; le droit public économique le suit sur ce point. Il n'est pas près d'accréditer, en se prononçant explicitement sur elles, les notions d'entreprise d'Etat, d'entreprise publique, voire d'entreprise nationalisée, bien qu'il y ait plusieurs institutions — elles ne sont point rares (70) — qui illustrent chacune d'elles ou en procèdent.

Mais si le droit public belge n'est guère avide de notions, il est au contraire riche en régimes juridiques et c'est à eux que nous nous sommes référé pour rendre compte des catégories d'entreprises publiques existantes.

b) Les praticiens du droit et de l'économie sont ainsi obligés d'adopter le même point de vue que le nôtre, bien que l'on assiste à certaines tentatives d'en revenir à des vues plus axées sur les notions juridiques que la doctrine a commencé par forger et que la jurisprudence a parfois adoptées (71). Rendent compte notamment de cette tendance :

1° le rapport fait au nom de la Commission des Finances du Sénat et concernant le projet de loi contenant le règlement définitif du budget de l'exercice 1959 et des budgets d'organismes d'intérêt public pour l'année 1959 ou pour des années antérieures (Doc. parl., Sénat. Session 1962-1963, n° 91, 23 janvier 1963).

2° l'insistance avec laquelle l'« Ecole de Liège », représentée par le professeur André Buttgenbach, continue à défendre sa classification originelle, tout en reconnaissant qu'à côté des services publics industriels et commerciaux, il y a peut-être — et même certainement — les grands organismes consultatifs de l'économie et de la vie sociale (72) ainsi que les organismes corporatifs (73) qui posent de nouveaux problèmes lorsqu'ils sont érigés en personnes publiques (74).

Une exception brillante déroge à cette tendance et peut-être aussi, de cette façon la confirme-t-elle: il s'agit de celle dont Maurice Flamme, professeur à l'Université libre de Bruxelles, s'est prévalu dans son rapport au Colloque de Bruxelles (mars 1963) sur la « Concurrence entre secteur public et secteur privé dans la Communauté économique européenne » (75). « L'inventaire des entreprises dépendant des pouvoirs publics susceptibles d'entrer en concurrence avec le secteur privé », établi par l'auteur sur la base de la classification adoptée par le professeur Jean Van Ryn dans son *Traité de droit commercial*, tome I^{er}, nos 41 et ss.

(Bruxelles Bruylant.), se fonde sur les distinctions familières aux économistes (76) et retient notamment les groupes : 1) des entreprises de distribution ; 2) des entreprises de production ; 3) des entreprises de services ; 4) des entreprises auxiliaires et intermédiaires (77).

Le dénombrement des entreprises publiques de distribution, déjà paru dans la *Revue de l'Admi-*

(70) même, selon nous, dans le domaine de l'entreprise publique nationalisée ou quasi-nationalisée. Voir à ce sujet ce que nous avons dit de la Société nationale des Chemins de Fer belges, de la Banque nationale de Belgique, de la Société nationale de Crédit à l'Industrie et de la S.A.B.E.N.A.

(71) bien que l'une et l'autre aient aussi parfois difficile à bien distinguer l'association de droit public de l'établissement public. La question a été posée notamment pour le Port autonome de Liège et pour la Société nationale d'Investissement (voir Doc. parl. Ch. des Représ., 17 juillet 1952, n° 637, avis du Conseil d'Etat, p. 5). Il arrive aussi à la jurisprudence de continuer à s'en tenir au seul point de vue traditionnel selon lequel la notion d'établissement public, dont l'antonyme est l'organisme ou établissement privé, peut dès lors aller jusqu'à s'appliquer aux associations de droit public (Société nationale des Chemins de Fer vicinaux; Société nationale des Distributions d'Eau).

(72) Tels le Conseil central de l'Economie, les Conseils professionnels et le Conseil national du Travail.

(73) Tels l'Ordre des Médecins, l'Ordre des Médecins-vétérinaires, l'Ordre des Pharmaciens, l'Ordre des Architectes (créé par la loi du 26 juin 1963) et l'Institut des Réviseurs d'Entreprises.

(74) Sans compter l'administration sociale et les différents organismes qui constituent maintenant l'administration de la Recherche scientifique pure ou appliquée (avec les organismes relatifs à son financement). Pour les travaux de l'« école » de Liège, voir les travaux du professeur André Buttgenbach qui, outre son ouvrage de 1942 cité supra, comprennent :

a) une « Théorie générale des Modes de Gestion des Services publics en Belgique » (Bruxelles, F. Larcier, 1952);

b) un « Manuel de Droit administratif » (Bruxelles, F. Larcier. Nouvelle édition, 1959).

Voir aussi les « Seconds mélanges d'économie politique et sociale offerts à Edgard Milhaud. — Thème: L'économie collective. Liège. Editions du C.I.R.I.E.C., 1960 », où l'on trouve d'André Buttgenbach un article intitulé: « Réflexions sur le statut des organismes parastataux et des entreprises publiques en Belgique », pp. 185-200. L'auteur y critique notamment un essai de classement des organismes parastataux établi par objet préconisé par P. Leleux, *Autonomie et contrôle des organismes parastataux. Expériences*, 1956, n° 6, pp. 581-586.

(75) publié dans la *Revue de l'Administration et du Droit administratif de la Belgique* à partir de juillet 1963; voir notamment les pages 149-158.

(76) Cette classification, dont nous rendons compte, peut aussi bien que la classification uniquement juridique, s'intégrer à notre « méthode » qui est sans doute plus complexe parce qu'elle est de science politique et qu'elle situe les institutions dans une perspective historique. Elle a cependant l'avantage de mieux dégager les « apports successifs » et les différents régimes face auxquels on se trouve et qui « composent » notre matière.

(77) En somme, l'étude du professeur Maurice Flamme revient à faire l'inventaire des « établissements publics » — en y ajoutant les services publics non personnalisés — au sens où la jurisprudence et la doctrine traditionnelles entendaient leur notion (voir note 71). On se trouve ainsi devant un retour inattendu à une ancienne conception des choses. Nous le soulignons sans aucune intention péjorative.

nistration et du Droit administratif de la Belgique (1963, pp. 153-158, 173-191), rend compte des institutions suivantes :

A. Dans le domaine immobilier :

1° La Société nationale du Logement et ses quelque 300 sociétés locales agréées dites sociétés immobilières de service public (78).

2° La Société nationale de la petite Propriété terrienne et ses sociétés locales agréées (79).

3° Les intercommunales d'équipement économique régional.

4° Les régies foncières communales (80).

B. Dans le domaine des distributions d'eau :

1° La Société nationale des Distributions d'Eau.

2° Les intercommunales de distribution d'eau du type 1922 qui sont au nombre de 31 ainsi que la Compagnie intercommunale bruxelloise des Eaux, constituée sous la forme de société coopérative en 1891.

3° Trente-six régies communales de distribution soit de droit, soit de fait (81).

C. Dans le domaine de l'électricité :

1° De 70 à 75 régies communales (de droit ou de fait) et 2 régies provinciales (82).

2° Dix-sept intercommunales pures, c'est-à-dire ne comportant comme associés que des pouvoirs publics (83).

3° Trente et une intercommunales mixtes.

D. Dans le secteur du gaz :

1° Huit régies communales ; 3 de droit : Bruxelles (récemment modifiée), Saint-Gilles, Ostende ; 5 de fait : Liège, Bressoux, Bredene, Gand et Vroenhoven.

2° Deux intercommunales pures (Limbourg et Liège) ;

3° Dix-sept intercommunales mixtes.

E. Divers :

1° Office commercial du Ravitaillement ;

2° Office de Récupération économique (pour mémoire).

3° Buffets et restaurants exploités par la S.N. C.B. et par la SABENA.

4° Mess et cantines militaires.

Les entreprises publiques de production qui retiennent l'attention du professeur Maurice Flamme sont groupées comme suit :

A. Entreprises publiques de production :

1° Dans le secteur de l'électricité :

Dix entreprises publiques sur 185 centrales : Exemples : Régie de Gand (régie de droit), Socolie (société coopérative liégeoise d'électricité).

2° Dans le secteur du gaz :

La Régie de la ville de Gand est la seule entreprise publique à citer.

3° Le Moniteur belge (imprimerie d'Etat pouvant être régie par la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat).

4° La Régie du travail pénitentiaire (non personnalisée).

(78) « Le fait que ces organismes poursuivent une fin d'intérêt général sans intention de réaliser des bénéfices ne saurait enlever le caractère commercial à leurs opérations, à peine d'exclure a priori du domaine du droit commercial toutes les activités économiques exercées par les pouvoirs publics (Note du professeur Maurice Flamme, p. 153).

Rappelons, dans le prolongement de cette observation, que le législateur maintient parfois un caractère civil aux entreprises publiques dont il autorise la création sous la forme de sociétés commerciales. Il en a fait notamment une règle stricte pour les intercommunales soumises au régime de la loi du 1^{er} mars 1922.

Nous ne pouvons pas, dans cet article, entrer dans les détails d'une étude qui déterminerait la compétence des tribunaux civils, commerciaux ou sociaux pour le règlement des contestations formant le contentieux des organismes parastataux et des entreprises publiques. Et il faudrait encore examiner, dans cette étude, la compétence du Conseil d'Etat en tant que juge de l'excès et du détournement de pouvoir. Car le Conseil d'Etat se reconnaît compétent pour annuler certaines décisions des organismes d'intérêt public qu'ils prennent au titre d'"autorité administrative", quelle que soit la forme juridique de leur constitution: société anonyme ou société coopérative. Sur la question, voir notamment A. Buttgenbach, Réflexions sur le statut des organismes parastataux, et des entreprises publiques en Belgique. Mais aucune étude d'ensemble, se fondant sur tous les éléments entrant en ligne de compte, n'a été entreprise jusqu'à présent.

(79) Sur leur nombre, voir supra.

(80) Un petit nombre de communes (Anderlecht, Ganshoren, Herstal, Jette) ont constitué des régies foncières qui acquièrent et revendent des terrains en vue de mieux les aménager et de prévenir les spéculations éventuelles (Note du professeur Flamme, art. cit., p. 156).

(81) Voir A. Baeyens, Coup d'oeil sur les régies communales belges dans « L'Economie collective en Belgique », Annales de l'Economie collective, août-novembre 1958, pp. 165-166.

(82) Voir L. Van Langendonck, Le secteur public de l'électricité en Belgique. Revue des Services publics, 1961, n° 4, pp. 155 ss.

(83) Le professeur Flamme fait cependant observer à leur propos, art. cit., p. 158: « Dix seulement d'entre elles sont « pures exploitantes » (telle l'Association liégeoise d'électricité, la plus importante), tandis que les sept autres se sont déchargées de l'exploitation proprement dite et l'ont confiée à des sociétés privées. »

B. Entreprises de travaux publics ou privés.

1° Société coopérative intercommunale de voirie.

2° Régies communales effectuant des travaux soit d'entretien de bâtiments, soit surtout de voirie.

3° Régie des Télégraphes et des Téléphones.

4° Association intercommunale liégeoise de mécanographie.

5° ASBL Les Lettres belges.

C. Industries extractives.

Néant jusqu'à présent.

D. Exploitations agricoles.

Ferme-pilote de l'Ecole de Culture et d'Elevage d'Ath (ASBL).

*
**

Parmi les entreprises publiques de services, le professeur Flamme relève :

A. Les entreprises de transports et de communications :

1° la SABENA,

2° la SNCB,

3° la SNCV et les nouvelles sociétés de transports urbains telles que la Société des Transports intercommunaux de Bruxelles.

4° l'Office régulateur de la Navigation intérieure (ORNI),

5° le Groupement belge du Remorquage,

6° l'Office de la Navigation,

7° les régies portuaires de Gand et d'Anvers,

8° le Port autonome de Liège,

9° la Société anonyme du Canal et des Installations maritimes de Bruxelles.

10° l'administration des postes (dont on se préoccupe de faire une régie),

11° la Radiodiffusion-télévision belge.

B. Les entreprises de spectacles publics :

1° Théâtres.

a) Théâtres communaux,

b) Théâtre national de Belgique,

c) Théâtre Royal de la Monnaie.

2° Musique.

a) Orchestre national de Belgique,

b) ASBI Palais des Beaux-Arts de Bruxelles.

3° Musées.

On y dénombre : 101 musées communaux, 15 gérés par une fabrique d'église, 6 par une commission d'assistance publique.

4° Plaines de sports et bains publics.

C. Services divers : lavoirs, marchés, halles, minques, parkings, abattoirs, etc.

La suite du recensement entrepris par le professeur Flamme sera publiée dans les prochaines livraisons de la Revue de l'Administration.

*
**

Avons-nous maintenant, quant à nous, à conclure longuement ?

Nous ne le croyons pas parce que notre étude est avant tout un essai d'information complète et de synthèse.

Nous nous sommes efforcé, somme toute, de situer l'entreprise publique dans le cadre des trois classements dont elle fait l'objet : le classement uniquement juridique, le classement économique et le classement historico-politique qui, cependant, plus que les autres, retint notre attention. Nous trouvons dans celui-ci de meilleures possibilités de présentation des différents types d'institutions et des divers régimes qui les caractérisent. L'étude de l'entreprise publique en Belgique, ce n'est pas seulement celle de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, si importante ou si perfectible que soit encore cette loi. Mais nous craignons fort à son propos que les aménagements qu'on lui souhaite ou que l'on suggère parfois formellement, s'inscrivent dans la ligne d'une œuvre de Sisyphe toujours à recommencer et sans cesse incomplète, en égard à la variété des types d'institutions qui, successivement comme par alluvionnement, sont le produit des multiples aspects de l'action politique et administrative cependant dominante.

Il n'est pas nécessaire non plus — et ce serait d'après nous une erreur scientifique — de limiter le concept de l'entreprise publique à celui de l'entreprise nationalisée et plus particulièrement à celui

de l'entreprise nationalisée du type français. Nous l'affirmons sans détours, même au risque de subir le reproche de ne pas avoir « dépassé les idées de 1936 ». Mais ces idées nous paraissent, du point de vue méthodologique, aussi importante que celles de 1945. Elles permettent, en tout cas, de faire le point sur les institutions qui, dans un pays tel que la Belgique, se situent en deçà ou au-delà d'elles, avec les dépassements approximatifs vers le type de la nationalisation industrialisée qui, d'ailleurs,

sous l'angle conceptuel, remonte à la décennie 1910-1920.

Puisse enfin cette étude contribuer à une meilleure connaissance des multiples régimes qui sont désormais inhérents à l'organisation administrative de notre pays, à un moment où celui-ci entre dans une période de restructuration politique sinon profonde, du moins nouvelle.

1^{er} octobre 1963

