

Le sixième Congrès mondial de science politique

Les problèmes de la décentralisation en Belgique

par Victor CRABBE,

Chef de travaux à la Faculté de Droit de l'Université libre de Bruxelles.

*

I

La décentralisation est, à l'heure actuelle, l'une des questions qui, en Belgique, retiennent d'une façon suivie l'attention des publicistes et des autorités politiques.

La Commission tripartite pour l'étude de la révision de la Constitution comporte une section pour l'examiner, et plusieurs organismes indépendants font de même. Divers courants d'opinion se sont d'ailleurs manifestés à ce sujet (1).

L'une des caractéristiques des travaux et des discussions en cours est de se distinguer nettement des préoccupations antérieures. Ils n'ont, pour ainsi dire, plus rien de commun avec la doctrine qui a influencé, pendant vingt ans, l'action gouvernementale et parlementaire.

Celle-ci avait, en effet, trouvé son origine dans les positions prises dès 1939 par feu Jules Lespès,

(1) Voir notamment le colloque de la Société d'Etudes politiques et sociales de Louvain, consacré à la décentralisation et à la déconcentration du pouvoir exécutif. *Res Publica* a publié l'une des communications qui y ont été faites: A. DELPEREE, « Déconcentration et décentralisation fonctionnelle » (1963, pp. 375-380).

Voir aussi le Congrès général du Vlaams Economisch Verbond qui s'est tenu à Bruxelles le 12 et le 13 juin 1964.

Voir les différents rapports publiés dans la revue *Tijdschrift* (Weekblad voor economische voorlichting), 23/1964/5 juin 1964: H. VANDER EYCKEN, De decentralisatiemogelijkheden in de sector « Openbare Kredietinstellingen »;

L.E. DAVIN, « Decentralisatie, tewerkstelling, maatschappelijke zekerheid »;

professeur de droit administratif à l'Université libre de Bruxelles (2). Pendant la guerre, l'Ecole de Liège, représentée par le professeur André Buttgenbach (3), était venue à la rescousse.

Dès 1944, l'Institut belge des Sciences administratives avait assuré la relève (4). Les suggestions formulées avaient abouti, après le dépôt de deux

L. DE WONNE, « Decentralisatie en deconcentratiemogelijkheden van de B.D.B.H. (Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel) », het E.S.I.M. (Economisch en Sociaal Instituut voor de Middenstand), de N.M.H. (Nationale Maatschappij voor de Huisvesting), de N.M.K.L. (Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom), en het N.I.H. (Nationaal Instituut voor de Huisvesting);

J. van WATERSCHOOT. « De Organen van de regionaal-economische politiek ».

(2) J. LESPES, « Réflexions sur la décentralisation et sur l'autonomie ». *Revue de l'Administration*, 1939, pp. 293-301.

Voir aussi *id.*, « Quelques réflexions sur les organismes parastataux », *Mélanges G. Smets*, Bruxelles, 1952, pp. 533-542.

(3) A. BUTTGENBACH, *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. Préface de H. Matton. Bruxelles, F. Larquier, 1942;

Id., *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*. Préface de H. Matton. Bruxelles, F. Larquier, 1952.

Voir également le *Manuel de droit administratif* du même auteur (Bruxelles, F. Larquier, 1959).

(4) *Des personnes publiques parastatales*. Avant-projet de loi organique élaboré par l'Institut belge des Sciences administratives. Editions du Recueil général de l'Enregistrement, 1944.

Voir aussi H. MATTON, L. VAN NOTEN, E. FLAMENT et W. VERNIERS: *V^e Journée administrative. Les organismes parastataux*. Institut belge des Sciences administratives, Bruxelles, 1949, 264 p.

propositions de loi laissées sans suite (5), à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public (6). On peut dire de toute cette œuvre, multiple et dense, qu'elle vise avant tout un double but :

1. *Reconcentrer l'administration nouvelle*, permanente ou temporaire, au profit de l'autorité gouvernementale et parlementaire. Cette administration nouvelle, qui s'était développée plus particulièrement depuis 1930 à côté de l'administration gouvernementale, était dénommée pour ce motif : administration *parastatale* ou *paraétatique*.

2. Etablir un statut général, administratif et financier, à l'imitation de ce que le XIX^e siècle avait réalisé notamment pour les provinces et pour les communes (7), et la première moitié du XX^e siècle, pour les associations intercommunales et pour les commissions d'assistance publique (8), ainsi que pour les organismes publics financiers (9).

Cette période 1944-1964 vient de se terminer. Le choc des idées et des préoccupations semble réserver désormais une priorité à d'autres suggestions plus politisées et d'inspiration diamétralement opposée.

C'est à Rome, au IV^e Congrès de l'Association internationale de Science politique (16-20 septembre 1958) que nous avons essayé de synthétiser la première tendance (10). De 1958 à 1964, nous nous sommes efforcé, notamment dans notre « Introduction à l'histoire du droit de l'entreprise publique en Belgique » (11), de terminer l'histoire de cette période. Nous avons signalé le dernier document auquel elle a donné naissance : le rapport de la Commission des Finances du Sénat qui, le 23 janvier 1963, s'est prononcé sur l'application, à vrai dire approximative, de la loi du

16 mars 1954 (Doc. parl., Sénat, session 1962-1963, 23 janvier 1963, n° 91).

Nous avons, par la même occasion, ouvert l'histoire de la deuxième période pour laquelle nous avons déjà cité, entre autres, au titre de réalisation législative :

1° 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 sur les associations intercommunales ou, plus justement,

J. van GRONSVELD, « De wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut », *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen*, 1954, pp. 259-277;

A. BUTTGENBACH, « Réflexions sur le statut des organismes parastataux et des entreprises publiques en Belgique », *Mélanges Edgard Mûhaud*, Liège, C.I.R.I.E.C., 1960;

A. VRANCKX, « Openbare instellingen en instellingen van openbaar nut », *Administratief Lexicon*, Bruges, Die Keure, 1959;

L. SLEEBUS, « De controle op de inrichtingen van de openbaar nut », *ibid.*, 1959;

b) critiquée; voir en ce sens:

L. MOULIN, « Notes sur le principe du contrôle des organismes d'intérêt public », *Res Publica*, vol. I, premier sem. 1959, pp. 28-37;

V. CRABBE, « Le contrôle de l'entreprise publique en Belgique. Pages de documentation et d'histoire », *ibid.*, pp. 38-57;

P. LELEUX, « Autonomie et contrôle des organismes parastataux. Expériences », C.I.R.I.E.C., 1957, n° 6, pp. 541-546;

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

Voir aussi V. CRABBE, « Introduction à l'histoire du droit de l'entreprise publique en Belgique ». *Res Publica*, vol. IV, 1964-2, pp. 125-144.

(6) La loi du 16 mars 1954 a été modifiée, notamment par l'arrêté-loi du 18 décembre 1957.

(7) Voir la loi provinciale du 30 avril 1936 et la loi communale du 30 mars 1836.

(8) Voir la loi du 1^{er} mars 1922 sur les associations de communes et la loi du 10 mars 1925 organique de l'assistance publique.

(9) Voir la loi du 10 juin 1937 relative à la coordination de l'activité, de l'organisation et des attributions des organismes publics de crédit. Un arrêté-loi du 14 août 1933 avait commencé par « accrocher » certains organismes publics autonomes aux règles de la comptabilité de l'Etat (Voir V. CRABBE, *Le Contrôle de l'entreprise publique en Belgique*, p. 44).

Notons que l'époque actuelle redevient plus favorable au recours à la technique de la législation générale, abandonnée bien souvent entre 1930 et 1960. Voir, par exemple, les lois récentes du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux (*Revue de l'Administration*, 1964, pp. 149-158) et du 31 décembre 1963 sur la protection civile qui concerne aussi les services communaux et régionaux d'incendie (*Revue de l'Administration*, 1964, pp. 101-110).

(10) Notre rapport a été développé et publié dans *Res Publica*, vol. I, premier sem. 1959, pp. 38-57.

(11) *Res Publica*, vol. IV, 1964-2, pp. 125-144.

(5) Cette loi a été: a) préparée ou commentée par la doctrine; voir en ce sens:

A. MAGAIN, « Finances publiques. La question des organismes parastataux », *Revue de l'Administration*, 1951, pp. 101-108;

F. VRANCKEN, ILLEGEMS, FRANK et WATHOUR, *Limites dans lesquelles il s'impose que les budgets des personnes publiques parastatales soient soumis aux instances d'approbation préalable et de contrôle des dépenses de l'Etat*. Imprimerie administrative, Louvain, s.d. (III^e journée administrative, 14 avril 1951, pp. 183-192).

M. FRANK, « Vers un renforcement du contrôle des organismes parastataux en Belgique », *Revue internationale des Sciences administratives*, 1952, pp. 384-412;

H. MATTON, « A propos du projet de loi relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public ». *Recueil de Jurisprudence du Droit administratif et du Conseil d'Etat*, 1953, pp. 1-5;

déroge à certaines de ses dispositions, notamment en ne réservant plus la majorité des parts aux seules communes associées (12);

2° La loi du 29 mars 1962 sur l'urbanisme qui a donné en même temps un cadre définitif à la politique d'aménagement du territoire;

3° La loi du 2 avril 1962 qui a créé une société nationale d'investissements et qui attend ses compléments : les sociétés de développement régional, à instituer dans le prolongement d'un projet de loi sur la décentralisation de la politique de développement économique.

De ce document, il existe, croyons-nous, plusieurs versions; ce sont elles qui alimentent les discussions en cours. Elles nous font, d'emblée, prendre pied dans les matières concernant la deuxième période. L'optique de celle-ci est, rappelez-le, absolument différente de celle de la première puisqu'elle situe avant tous les problèmes sur l'axe des rapports entre le gouvernement et les grands organismes publics marqués ou non au coin de la déconcentration ou de la décentralisation par service, d'une part, et les institutions purement régionales et locales, d'autre part.

II

1. Il y a toutefois des positions intermédiaires à rappeler. Elles sont intéressantes à mentionner dans cet essai de synthèse dans le même temps qu'il s'indique d'y énoncer les motifs qui permettent de comprendre comment il est possible de passer d'une époque à l'autre.

Retenons à ce titre :

1° Les études et les réflexions de sociologie appliquée aux problèmes de l'organisation administrative. Elles ont notamment pour auteurs Eugène Dupréel et Henri Janne, tous deux professeurs de sociologie à l'Université libre de Bruxelles.

Les propos d'Eugène Dupréel sont célèbres; ils ont été cités maintes fois en exergue par les publicistes qui ne croient pas à la possibilité de faire prévaloir une conception de l'État unique, avec les modalités d'une seule organisation administrative. Celle-ci n'est que la résultante de la double tendance qui veut qu'à la mesure de la multiplication de ses offices, l'État multiplie aussi ses

subdivisions et ses organes, « lesquels, pour lui être subordonnés, n'en sont pas moins des groupes pourvus d'une sorte d'individualité » (E. Dupréel, *Le Pluralisme sociologique. Fondements scientifiques d'une révision des institutions*, Université libre de Bruxelles, Institut de Sociologie Solvay, Actualités sociales, Nouvelle série, Bruxelles, Office de Publicité, 1945, p. 29).

« Si donc pour une société qui détient la force, ajoute encore le professeur Dupréel, grandir en maîtrisant d'autres groupes forts et absorber progressivement les groupes désarmés en faisant d'eux ses organes ou ses émanations, c'est évidemment engager l'ensemble de l'activité sociale dans la voie de l'unification, il ne s'ensuit nullement que le résultat de ce processus doive être une société unique qui n'aurait plus devant elle que des individus épars ou groupés seulement selon un plan rigoureusement conforme à ses convenances.

Non seulement une société forte qui augmente en volume se complique par une répartition de l'autorité sur des subdivisions locales qui ne manquent pas de garder ou de retrouver un certain degré d'inspiration propre, mais par l'effet même de son intervention dans tous les domaines, cette société unifiée est conduite à restaurer des groupes tirant de la spécificité de leur mission les moyens de concevoir et de servir des fins propres, non nécessairement conformes aux fins de la société forte. Un processus d'unification par absorption dans un groupe fort, s'il se déroule sur les ruines d'une pluralité de groupes, en restaure infailliblement une autre. C'est un des cas d'évolution en asymptote où le changement décisif vers lequel les changements partiels semblent diriger les choses se dérobe à mesure qu'elles en approchent. » (E. Dupréel, *Sociologie générale*, Université libre de Bruxelles, Travaux de la Faculté de Philosophie et Lettres, Paris, Presses universitaires de France, 1948, p. 176).

Avec le professeur Henri Janne, c'est d'abord l'histoire du progrès technique qui explique autant le développement que la diversification de l'État (13); c'est ensuite la philosophie de la tech-

(12) Les sociétés d'équipement constituées sur la base de la loi du 18 juillet 1959 ne doivent avoir que les pouvoirs publics au titre de participants majoritaires, les communes se voyant attribuer au moins la moitié de leurs parts.

(13) H. JANNE, « Administration et progrès technique », *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1948, no 4.

nique qui illustre et sous-tend la structuration de l'organisation nouvelle, et il ne peut être question de croire que la société puisse se contenter de ses structurations anciennes.

En quelque sorte, le « feu vert » est donné ainsi à la révision des idées et celles-ci, trouvant toujours un appui dans l'histoire et dans la sociologie, ne manquent pas de déborder sur le plan de la science politique (14).

2° Les prises de position critiques formulées avant ou après le vote de la loi du 16 mars 1954 sur le contrôle de certains organismes d'intérêt public (15);

3° La permanence des idées traditionnelles et l'existence d'institutions partielles déjà en place lorsque des mesures d'administration générale entrent en vigueur.

C'est ainsi que, notamment, peuvent se comprendre le maintien et le développement du grand secteur des institutions *agrées* qui entourent l'*administration sociale organique* et qui forme, par rapport à elle, une espèce de *réseau parallèle*;

4° La prise de conscience par les communautés wallonne et flamande de leurs problèmes propres dans les domaines économiques, démographiques, sociaux et culturels, voire politiques;

Il s'agit là du fait majeur. Les projets de fédéralisme, déclarés tels ou non, accentuent encore cette tendance ou, plutôt, celle-ci contrecarre celle-là tout en sollicitant certaines de ses données;

5° La nécessité de parfaire l'organisation administrative, peut-être faussée par l'exiguïté du territoire.

L'engorgement de Bruxelles n'est pas comme tel un fait absolument valable; il faut parfois de la fermeté pour aller à l'encontre de certaines habitudes de facilité acquises depuis longtemps ou que l'on entretient sans le savoir;

6° Les idées et les mesures nouvelles en faveur de l'aménagement du territoire. La loi du 29 mars 1962, sur l'urbanisme, a été votée à cet égard, bien que tous les moyens et organes d'exécution dont elle a besoin ne soient pas encore en place.

2. C'est peut-être le lieu également d'énumérer les matières ou activités qui, dans des travaux tels que ceux de la Commission tripartite pour la

révision de la Constitution, ne sont pas considérées comme susceptibles d'être décentralisées. Les vues exposées paraissent être, soulignons-le, sous l'emprise de conceptions fédéralisantes assez marquées (16).

La compétence de l'Etat n'est pas contestée pour les voies navigables, pour les ports, pour les routes axiales, pour les autoroutes (17). Une programmation plus poussée est même demandée à leur égard; mais un reclassement du réseau routier est en même temps exigé; il implique une révision des critères et des modalités du subventionnement des travaux publics en général.

Il est souhaité, par la même occasion, que pour les grands travaux qui lui incombent, l'Etat songe de plus en plus à recourir à la *décentralisation par service*. Il ne peut plus continuer à agir comme il l'a fait à l'intervention du *Fonds des Routes*, notamment pour les autoroutes de Wallonie et d'Anvers-Liège-Aix-la-Chapelle.

La constitution de grandes associations intercommunales est préférée. L'intercommunale créée dans la région gantoise pour l'aménagement d'une autoroute, avec octroi de concession, l'Intercommunale Vereniging voor de Autoweg E3, est citée à ce titre en exemple. Une intercommunale identique vient d'être envisagée pour l'aménagement des axes routiers de l'agglomération bruxelloise. Les temps sont révolus, même pour cette agglomération, où, comme en 1955-1958, l'Etat prenait directement en charge la direction des travaux concernant le réseau routier dit de la « petite ceinture ».

III

1. Examinons maintenant les modalités nouvelles de la tutelle administrative qui semblent avoir été envisagées pour les communes et pour les établissements publics subordonnés à elles.

(14) Voir E. SEELDRAYERS et V. CRABBE, *Les composants de l'Etat moderne. Procès du paraétatisme et des structures traditionnelles de l'Etat*, Bruxelles, Librairie encyclopédique, 1955, 86 p.

Voir aussi V. CRABBE, « Le contrôle de l'entreprise publique en Belgique. Pages de documentation et d'histoire », *Res Publica*, vol. I, premier sem. 1959, pp. 38-57.

(15) Voir note 5, *in fine*.

(16) Voir à leur sujet, U. DESTREE et J.M. DEHOUSSE, « La répartition des compétences dans les projets fédéralistes wallons », *Res Publica*, vol. V, 1963-4, pp. 334-359.

(17) Un projet de loi sur les autoroutes est, en ce moment, discuté au Parlement.

C'est dans le sens de la simplification des procédures qu'elles ont été discutées. Un vœu unanime paraît avoir été émis pour que la tutelle administrative se limite à un degré, surtout lorsque la décision de l'organe de contrôle est favorable. En tout cas, la multiplicité des échelons actuels a été critiquée. Le principe suivant devrait être appliqué : 1° un échelon pour la tutelle elle-même ; 2° un autre, s'il y a lieu, pour le recours contre la décision intervenue.

Rappelons qu'une loi a déjà été votée le 27 juin 1962 pour déconcentrer les pouvoirs d'annulation du Roi et pour les faire exercer par les gouverneurs de provinces.

Une question générale reste néanmoins posée : celle qui vise à maintenir ou à reconnaître la députation permanente du Conseil provincial comme organe de tutelle administrative aux côtés ou au lieu et place du gouverneur. Nous aurions préféré voir cette question traitée, à la place de celle posée par la définition, par la loi des notions d'intérêt général et d'intérêt local, parce qu'il n'est pas sûr que ces définitions puissent être données dans l'abstrait.

D'autres observations ont été formulées concernant les détails dont dispose l'autorité de tutelle (entre la décision intervenue et sa notification s'écoule parfois un laps de temps assez long ou trop long). De même, il est souhaité que la prolongation des délais de suspension ne puisse avoir lieu qu'une fois.

On aperçoit ainsi *l'esprit de faveur* qui conditionne toutes les prises de position de la Commission tripartite au profit des autorités dites dépendantes. L'éternelle question de l'équilibre des finances provinciales et communales a été abordée dans la même optique (18) : en matière de budgets et d'emprunts, les communes et les provinces doivent jouir d'une autonomie réelle dans l'exercice de leurs responsabilités financières. L'État doit toutefois leur assurer la possibilité d'équilibrer leur budget ; il doit leur laisser un champ de fiscalité *autonome et suffisant* sans le subordonner au maintien ou à la perception de telle ou telle imposition dont le rendement est faible.

Une coordination de la fiscalité étatique et des fiscalités locales s'avère donc nécessaire : l'État doit veiller à ce qu'un rapport de rendement suffi-

sant, fondé sur une plus grande autonomie, existe entre chacune d'elles.

2. Un régime administratif et financier particulier peut toutefois être prévu pour les quatre grandes villes du pays : Anvers, Bruxelles, Gand et Liège (19). Leurs administrations dépassant de loin les administrations provinciales, la tutelle à exercer devrait être assumée directement par le ministère de l'Intérieur.

3. Un point de vue particulier semble prévaloir également pour la gestion du personnel des administrations provinciales et locales. L'extrême diversité qui règne en ce domaine n'est pas nécessairement profitable. Des mesures de normalisation s'imposent, tant par rapport au régime général de la Fonction publique que par rapport au secteur privé. Il en est ainsi notamment pour le personnel ouvrier dont la situation ne peut rester en deçà des conditions déterminées par les conventions régionales ou locales du travail. L'unanimité n'a toutefois pas été obtenue sur ce point. Elle s'est manifestée au contraire pour le maintien du contrôle des cadres, selon les principes de la tutelle simplifiée définie ci-dessus.

4. Revenons aux travaux publics et à leur mode de financement : la mesure qui semble prévaloir est celle visant au renforcement de l'actuel Fonds des Communes institué par la loi du 4 avril 1958, dite loi Vermeylen, et dont celle du 16 mars 1964, dite loi Gilson (20), vient de consolider la mission : 1° par une meilleure péréquation des dotations ; 2° par l'établissement de critères objectifs pour leur distribution.

La Commission tripartite estime que, sauf exception à déterminer, les subventions d'État doivent rester fixées au maximum à 60 % des dépenses engagées.

(18) Sur la situation de fait et de droit actuelle, compte tenu de son point de départ qui se trouve dans la loi du 24 décembre 1948, dite « loi Vermeylen », voir *Revue de l'Administration*, « Les Finances provinciales et communales depuis 1948 », 1964, pp. 125-140.

(19) Voir notamment P.J. de RONS, « Les Finances des grandes villes », *Reflets et Perspectives de la Vie économique*, 1964, tome III, n° 1, pp. 23-31.

(20) Pour ses dispositions, voir X, « Le nouveau projet concernant les finances communales », *Crédit communal de Belgique. Bulletin trimestriel*, 1964, pp. 39-42, et Ch.L. CLOSSET, « Les Finances provinciales et communales depuis 1948 », *Revue de l'Administration*, 1964, sixième livraison, pp. 125-140.

La règle de la subsidiation des travaux entrepris est jugée meilleure que celle du subventionnement des travaux à entreprendre (21).

L'« élargissement » du Fonds des Communes doit aboutir à la distribution par ses soins des subventions allouées jusqu'à présent par des ministères tels que celui de la Santé publique et de la Famille (pour la construction d'hôpitaux, de maternités, d'hospices, de centres de santé, d'abattoirs, etc.) et celui de l'Agriculture (pour l'amélioration des cours d'eau non navigables ni flottables, pour la construction de digues et de voies d'évacuation, etc.).

La politique conjoncturelle en matière de travaux publics ne paraît pas entrer beaucoup en ligne de compte. La préoccupation de la Commission tripartite n'a été que d'« obtenir plus ou plus sûrement ».

Sans doute sait-on qu'un membre s'est demandé s'il était sage de prévoir la péréquation pure et simple des dotations. Ce qui lui a été rappelé à ce propos, c'est le rôle que peut jouer, pour réaliser la politique conjoncturelle, un organisme public tel que le Crédit communal de Belgique, le « banquier attitré » des communes, qui finance les travaux publics locaux par l'emprunt d'après le montant de la subvention accordée par l'Etat.

C'est au Crédit communal qu'il appartient d'agir selon la conjoncture pour les emprunts à consentir. Il exerce déjà cette fonction sous le contrôle de l'Etat. Il aura à l'affirmer davantage.

Ont également été examinés dans le cadre d'une politique généralisée de décentralisation régionale :

1° *Le problème des petites communes* : l'Etat intervient en leur faveur pour plus de 60 % du montant de leurs travaux. Mais la faiblesse de leurs moyens financiers les laisse à peu près sans crédit, notamment auprès du Crédit communal. Aussi serait-il opportun de s'engager à leur égard dans la voie de l'intercommunalisation de certains travaux. La fusion des petites communes — qui sont nombreuses en Belgique (22) — est également une solution à ne pas négliger ; il en est de même de celle qui se traduirait par la prise en charge par les provinces des travaux que ces communes sont dans l'impossibilité d'entreprendre;

2° *Le problème du rééquipement scolaire et de la construction des bâtiments d'Etat* : le finance-

ment par l'Etat du rééquipement scolaire, tel qu'il a été arrêté par le Pacte scolaire de 1958 et voté par la loi du 19 mai 1959, devrait être régi par la constitution d'un fonds spécial dont le statut se rapproche de celui du Fonds des Communes.

Quant à la construction des bâtiments d'Etat, elle a donné lieu à des vues assez confuses. Peut-on dire que la mise en régie de ces travaux a été envisagée au niveau provincial ou que celle-ci doit uniquement être assurée par un organisme autonome semblable au Fonds des Routes pour l'ensemble du pays ? La Commission tripartite a critiqué, à juste titre, le régime existant. Celui-ci ne remonte qu'à vingt ans au plus. Ce qui est contesté en lui, c'est la concentration des attributions au profit de l'administration des bâtiments relevant du ministère des Travaux publics. Les critiques ne sont pas nouvelles, mais elles sont jusqu'à présent restées sans suite. Il est à remarquer que les possibilités de *gestion assouplie* offertes par la nouvelle législation sur la comptabilité publique n'ont pas été retenues. N'a pas été évoqué non plus le remède qui consisterait à ne plus confier la gestion des bâtiments d'Etat à une seule administration, mais à l'attribuer aux grands départements avec la constitution, pour chacun d'eux, d'un fonds spécial. S'il était possible de procéder au regroupement des départements ministériels de façon à créer de grandes entités ayant intérêt à se gérer complètement, il ne serait guère permis de douter qu'il pourrait y en avoir six ou sept dotés d'un fonds de constructions à l'usage des services ou organismes nationaux relevant d'eux.

5. La technique généralisée du Fonds des Communes pour la normalisation des rapports « Etat-Communes » dans le domaine des travaux publics est préconisée également pour la politique du logement, tout en étant axée sur la réforme de l'organisme parastatal que représente la Société Natio-

(21) Voir aussi H. du ROY de BLICQUY, « Les trois clefs des finances communales: responsabilité, critère et structures », *Reflets et Perspectives de la Vie économique*, 1964, tome III, n° 1, pp. 3-22.

(22) Voir l'avis du Conseil Central de l'Economie concernant l'émission des pouvoirs locaux. *Res Publica*, vol. II, 1960-2, pp. 161-170; voir aussi les réalisations partielles de l'actuel Gouvernement.

nale du Logement. Celle-ci pourrait être transformée en un fonds interprovincial.

Les crédits obtenus seraient répartis par ses soins entre les provinces selon des critères objectifs, pondérés et automatiques.

La Société Nationale du Logement est entourée à l'heure actuelle de 324 sociétés locales agréées, dénommées « Sociétés de Logement ».

Dès qu'elles auraient convenu de leurs quotités propres, les provinces auraient à répartir les sommes qui leur sont allouées, également sur la base de critères objectifs et pondérés, sans préjudice tant de la conjoncture économique que des besoins propres aux milieux ruraux ou particuliers aux milieux urbains.

Une certaine liberté serait donc laissée à l'initiative en ce domaine.

Mais, pour empêcher l'arbitraire de l'administration provinciale et, en même temps, pour associer à la politique du logement les organismes intéressés, il a été jugé opportun d'envisager la création d'un *Comité de Logement*. Siégeraient dans ce comité des représentants de sociétés agréées ainsi que des délégués de groupements tels que la Ligue des Familles nombreuses.

6. Après la politique du logement, ayons égard à celle de l'urbanisme. Celle-ci a donné lieu, répétons-le, à la loi du 29 mars 1962 qui, pour pouvoir être appliquée pleinement, doit être complétée.

C'est par le projet de loi réalisant la décentralisation de la politique de développement économique par la création de sociétés de développement régional que, vraisemblablement, elle le sera.

C'est, en effet, ce projet qui doit déterminer, pour son entrée effective en fonctions, la composition *définitive* de la Commission nationale d'aménagement du territoire. Celle-ci arrêtera le plan national qui doit servir de cadre général aux plans régionaux, locaux et communaux. La procédure relative à l'approbation de ces derniers a également été examinée.

La Commission tripartite s'est ralliée à la proposition suivante : les plans communaux devraient être approuvés par la députation permanente sur la proposition conforme du directeur provincial de l'urbanisme.

IV

La dernière question que nous évoquons avant de conclure, est celle de la **décentralisation économique** proprement dite.

Rappelons-le : une loi du 2 avril 1962 a créé une Société Nationale d'Investissement. Celle-ci doit se voir adjoindre des sociétés de **développement régional**.

La **décentralisation économique** répond à plusieurs préoccupations au nombre desquelles figurent :

1° La nécessité de favoriser la **croissance** ou le renouvellement économique des régions tant en Flandre qu'en Wallonie ;

2° L'intérêt qu'il y a de faire participer à ce renouvellement les populations intéressées ;

3° L'obligation d'adapter et de **simplifier** ce fonctionnement des institutions existantes.

Sur la base de ces principes communément admis, deux conceptions ont été **exposées** en ce qui concerne l'organisation même du **développement régional**.

Le premier point de vue est celui qui, peut-on dire, subordonne l'organisation régionale à l'organisation provinciale.

C'est la province qui, dans le cadre du programme économique national, assume la **responsabilité** des mesures de promotion et d'accueil économique, et c'est encore elle qui peut **décider** de la constitution des sociétés de **développement régional**. Sans doute, deux ou plusieurs provinces peuvent s'entendre pour constituer en commun une société de développement régional. L'**interprovincialisation** est donc retenue dans le prolongement de l'article 108, alinéa 3, de la Constitution du 7 février 1831, modifiée le 24 août 1921. Cette **disposition** n'avait pas encore reçu application jusqu'à ce jour (23).

Au cas où la province ne prendrait aucune initiative appropriée, les communes intéressées pourraient constituer, sous la forme d'une association intercommunale, une **société régionale** de

(23) Il en avait, par contre, reçu une dans celui des associations de communes. Voir, à cet effet, la loi du 1^{er} mars 1922.

développement qui, toutefois, ne pourrait déborder sur d'autres provinces.

La seconde conception de l'organisation du développement régional dégage celle-ci du cercle provincial proprement dit.

L'association de toutes les parties intéressées reste sans doute envisagée ; elle reste aussi structurée dans un cadre légal qui s'inspire de la loi du 1^{er} mars 1922 sur les associations de communes avec le concours de l'Etat et des provinces. L'interprovincialisation n'est pas non plus négligée. Mais la région représente davantage une entité propre et sa détermination, du moins selon la dernière version des préoccupations gouvernementales, résultera vraisemblablement d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Ce n'est pas le lieu de définir dans le détail les objectifs mêmes du développement régional.

La mission des sociétés de développement régional est triple :

1° Etablir, en termes comparables à ce qui sera fait pour l'ensemble du pays, l'inventaire des besoins de la région sur la base de critères relatifs notamment à l'évolution des investissements, de la démographie, de l'emploi et du revenu ;

2° Indiquer les objectifs à réaliser et prendre, pour le compte de qui il appartiendra, les mesures de promotion économique nécessaires ;

3° Réaliser, s'il y a lieu, certaines initiatives.

Un problème de « concurrence » d'institutions et de régimes juridiques différents devra être résolu.

Des associations intercommunales ont déjà été créées, sur la base de la loi du 18 juillet 1959 pour assurer le développement régional ; d'autres ont été instituées dans le même but, uniquement dans le cadre de la loi du 1^{er} mars 1922. Il faudra les intégrer au nouveau régime général ou les rendre compatibles avec lui.

Un travail de mise au point législative devra être consacré à cette tâche. Nous y trouvons, quant à nous, la marque et le symbole de l'œuvre face à laquelle le parlement et le gouvernement se trouvent en ce moment.

C'est à tort que celle-ci est considérée comme formulation relevant de l'ordre constitutionnel.

Telle est bien l'observation générale que nous estimons devoir énoncer au titre de conclusion. Nous croyons pouvoir en dire qu'elle commence à apparaître dans les travaux législatifs eux-mêmes.

On peut lire à cet effet dans la proposition de loi récente relative à l'association de provinces en vue d'une politique de décentralisation régionale, déposée au Sénat le 14 mai 1964 par M. J. Duvieusart, Doc. Parl. Sénat. Session 1963-1964, 14 mai 1964 :

La nécessité de réviser les structures institutionnelles de la Belgique est unanimement reconnue. Le fait que deux fois de suite les Chambres aient été réélues avec pouvoir de réviser la Constitution en est une preuve suffisante. Au surplus, il est prévu que la procédure de révision constitutionnelle sera bientôt déclenchée à nouveau, avec l'espoir de la voir aboutir au cours de la législature qui doit prendre cours en 1965.

Les dispositions constitutionnelles qui doivent être l'objet de révision sont de nature diverse, tandis que les motifs de la révision sont d'origines différentes, politique, économique, sociale ou internationale. On ne peut méconnaître cependant que l'évolution du régime linguistique du pays soit une des causes qui justifient des adaptations toutes particulières de sa structure et en déterminent la tendance nécessaire.

Ces adaptations nécessaires ne demandent d'ailleurs pas toutes une révision constitutionnelle, bien au contraire. Elles ont été entamées, plus ou moins heureusement, par des lois votées en 1962 et 1963, relatives à l'emploi des langues en matière administrative, scolaire et judiciaire. Elles peuvent, et à notre avis elles doivent, être poursuivies durant la présente législature par des mesures réglementaires ou législatives qui réaliseraient partiellement, mais déjà assez substantiellement, la politique fondamentale sur laquelle il semble qu'un large ralliement existe dans le pays...

Les considérations suivantes, qui reviennent sur le même thème, peuvent également servir de conclusion dans le même sens à notre article :

C'est cette réforme qu'il faut réaliser, progressivement et le plus tôt possible, par les voies réglementaires, législatives et constitutionnelles. Ce qui peut être fait par les deux premières voies

ne peut être retardé, car l'expérience des dix dernières années a démontré combien la voie constitutionnelle était aléatoire, semée d'embûches et de toute façon assez lente.

Indépendamment de l'autonomie culturelle, il y a accord — général, pouvons-nous dire — pour admettre qu'il y a lieu de réaliser une déconcentration et une décentralisation des institutions et des administrations.

La déconcentration peut se réaliser presque entièrement par la seule voie administrative et elle ne fait pas l'objet de la présente proposition.

La décentralisation, qui consiste à transférer à une autorité subordonnée à l'Etat des pouvoirs jusque-là exercés par l'Etat, pose immédiatement la question de savoir à quelle autorité ces pouvoirs seront transférés. Or, en droit, et jusqu'à ce moment, ces transferts ne peuvent évidemment s'opérer qu'au profit des seuls pouvoirs régionaux et locaux existants, à savoir les provinces ou les communes.

Cette œuvre a été, très partiellement, entreprise par la révision et l'allègement des pouvoirs de tutelle de l'Etat. Certains pensent qu'elle devrait être poursuivie par une augmentation des pouvoirs des autorités provinciales. D'autres demandent en outre la création d'organes régionaux qui pourraient, selon eux, mieux répondre à la dualité linguistique du pays, dont il serait vain de méconnaître qu'elle constitue aujourd'hui une des causes principales de la nécessité de réviser les institutions.

Quoi qu'il en soit, dans les domaines autres que celui de l'autonomie culturelle se posent également les deux mêmes problèmes : déterminer l'objet de la décentralisation et l'organe ou les organes qui devront en assurer l'exercice.

Et, à ce sujet, une première réponse capitale et fondamentale paraît s'imposer : l'organe qui exercera les pouvoirs décentralisés doit être un pouvoir d'essence politique, et non académique, soumis directement ou indirectement au contrôle démocratique et reposant sur des personnalités réunissant, en leur chef, compétence et expérience politiques et administratives.

Il nous a paru que ces conditions générales pouvaient se réaliser en recourant à l'action coordonnée des pouvoirs provinciaux, selon une

méthode qui utiliserait toutes les virtualités des institutions provinciales, mais réaliserait aussi une partie, tout au moins, des nécessités régionales des communautés.

Une partie, disons-nous, de ces nécessités, car la proposition présentée ayant pour objectif de réaliser dès avant la révision constitutionnelle, ce qui peut se faire au-dehors de pareille révision, doit évidemment se borner à ce qui peut être tiré du texte actuel de la Constitution (article 108) et des possibilités législatives.

Les pouvoirs à accorder à l'institution nouvelle seront donc relativement faibles : d'ordre consultatif et administratif. Mais ils constitueront une première réalisation et une expérience. D'autres, plus tard, pourront tenter de faire mieux que ce que nous proposons aujourd'hui, mais au moins nous aurions ébranlé l'immobilisme, dépassé le verbalisme et, pensons-nous, déclenché une expérience, une prise de conscience et une réalisation institutionnelle, qui pourraient être fécondes et dont le Constituant de demain pourrait sans doute déduire des conclusions utiles.

L'instrument légal que nous proposons, est celui qui a été ébauché lors de la révision constitutionnelle de 1921 et qui fait l'objet de l'article 108 de la Constitution. Cet article prévoit qu'il peut être créé des associations de communes et de provinces dans les conditions et suivant le mode déterminés par le Roi.

La loi du 1^{er} mars 1922 a fait application de cette disposition constitutionnelle en ce qui concerne les associations de communes.

Nous proposons qu'une loi détermine sous quelles conditions et suivant quel mode il pourra aussi être créé des associations de provinces.

Le sénateur et ancien Premier ministre Jean Duvieusart revient une dernière fois sur la distinction à établir entre l'œuvre constitutionnelle et l'œuvre législative à accomplir pour réaliser la décentralisation, et il souligne à ce propos ce qui distingue la décentralisation du fédéralisme. Nous croyons utile de rapporter ses considérations :

« La proposition que nous présentons peut et doit se réaliser par la voie législative et ne comporte aucune innovation constitutionnelle puisqu'elle tend simplement à un groupement d'organes et de pouvoirs existants.

» La voie de la révision constitutionnelle ne deviendrait indispensable que si l'on voulait donner à l'organe régional des pouvoirs que les provinces n'ont pas ou qui appartiennent à l'Etat.

» C'est d'ailleurs une étape qui pourra peut-être apparaître opportune, mais nous laissons ce problème à l'appréciation du Constituant futur.

Nous nous sommes tenus à l'objet modeste de la présente proposition parce que celle-ci, en assurant la personnalisation de la Communauté flamande et de la Communauté wallonne — alors qu'une autre proposition a pour but d'organiser le district national et européen de Bruxelles — constituerait, à notre sens, la garantie la plus sérieuse et une garantie indispensable pour les Communautés régionales et particulièrement pour la Wallonie, au moment du vote de la loi adaptant la répartition des sièges parlementaires.

» La seule reconnaissance de cette personnalité, quelque modestes que soient les pouvoirs qu'elle exerce, constituerait, en effet, selon nous, une garantie bien plus efficace que tous recours à des votes qualifiés ou à des procédures de conciliation, que nous n'entendons cependant pas écarter, en principe. Il y a toutefois entre les deux méthodes toute la différence qui sépare la procédure de la vie.

» Certains penseront que la présente proposition est une introduction du fédéralisme. D'autres diront, au contraire — et regretteront sans doute — qu'elle ne soit pas constitutive de fédéralisme. Ce sont évidemment les seconds qui auront raison, et cela même si le Constituant accordait, demain, aux organes régionaux certains pouvoirs que ne peut leur donner la voie législative.

» Entre le système que nous proposons et le fédéralisme il y a, en effet, la différence fondamentale

qui vient d'être lumineusement exprimée dans un ouvrage récent « Fédéralisme et Intégration européenne », par François Cardis (Editions du Centre de Recherches européennes de l'Ecole des H.E.C. de l'Université de Lausanne, 1963).

» Cette remarquable étude met en lumière que, dans l'Etat fédératif, les collectivités membres sont associées comme telles à toute opération ou activité qui pourrait se traduire par une modification du régime de base, tandis que là même où un Etat unitaire institue un maximum de décentralisation, ces collectivités (qu'elles soient des communes, des provinces ou des interprovinciales) ne prennent jamais part, comme telles, à la formation de cette volonté nationale, portant sur le régime de base.

» Aussi bien, n'entendons-nous pas instaurer ici un débat sur le caractère opportun ou pernicieux du fédéralisme pour la Belgique.

» Nous avons, en d'autres circonstances, exposé nettement nos vues à ce sujet et nous avons donné les arguments qui nous y avaient amenés (*Res Publica*, vol. III, 1961-4, pp. 306 et ss.).

» Mais, les quelques mois de vie qui restent à l'actuelle législature lui imposent, au-dehors de discussions d'écoles, de prendre d'urgence les mesures qui rendront possible la future révision constitutionnelle et de réaliser, en conséquence, certaines réformes de déconcentration et de décentralisation, au-dehors desquelles le destin du pays pourrait être mis en péril.

» C'est à cette tâche que nous nous efforçons de contribuer par la présente proposition. »

Elle nous a permis, quant à nous, de terminer le tour d'horizon que nous avons cru utile de faire sur les multiples questions soulevées par la décentralisation dans notre pays.

