

La politique provinciale et communale

par P. ORIANNE*

★

I. INTRODUCTION

La province et la commune belges sont souvent désignées, dans le vocabulaire courant, sous les termes « d'administrations provinciales et communales » ou encore « d'administrations subordonnées » (1).

Si l'on admet qu'administration et politique sont choses différentes, le titre de cette étude pourrait d'entrée de jeu se trouver compromis.

A cette vue des choses s'oppose toutefois la vérité constitutionnelle et la réalité des faits. La province et la commune ne sont des administrations que parce qu'elles sont, *d'abord*, des corps politiques. Tout autant que celles de la nation, les affaires locales ressortissent au domaine du politique, aucune différence de nature ne permettant de les distinguer. Quant aux organes, il est certain qu'ils ont un caractère « politique » accentué ; dans les petites communes, le personnel politique peut l'emporter en nombre sur le personnel administratif.

On peut même soutenir que la décentralisation territoriale en Belgique est essentiellement une décentralisation politique (2). C'est au titre « des pouvoirs », en effet, que le constituant a fixé la compétence des conseils provinciaux et communaux (art. 31). Il est ainsi correct de parler à leur sujet des *pouvoirs locaux* (3); et c'est à juste titre que, lors de la réorganisation du Ministère de l'Intérieur, en 1963,

* Né à Bruxelles, le 19 avril 1925, docteur en droit de l'Université de Louvain (1947), agrégé de l'enseignement supérieur (1961), avocat à la Cour d'appel de Bruxelles (1947-1963), professeur extraordinaire à l'Université de Louvain, directeur général du Service communal de Belgique.

Principales publications : « La loi et le contrat dans les concessions de service public » ; « La procédure devant la Cour de Justice des Communautés européennes » (en collaboration avec Ch. Van Reepinghen); participation aux ouvrages collectifs « La notion de droit social », « Industrie nucléaire et pouvoirs publics » et « La province ».

(1) Selon M. VAUTHIER, « Précis du droit administratif de la Belgique » (1950), p. 84: « la commune est un organisme administratif dont la compétence s'applique à des objets d'un intérêt local... ».

(2) Comp. A. BUTTGENBACH, « Manuel de droit administratif », (1966), n° 127.

(3) Voyez P. WIGNY, « Droit constitutionnel » (1952), t. II, n° 613.

une « direction générale de la tutelle et des pouvoirs régionaux et locaux » a été substituée à l'ancienne « administration des affaires provinciales et communales ».

Sans doute, la province et la commune qui, dans la sphère de leurs intérêts propres, jouissent de la plénitude de la compétence législative et exécutive, ont-elles cette particularité d'être, selon l'expression consacrée, « subordonnées » au pouvoir exécutif, sans pouvoir même en appeler aux élus directs de la nation. Ceci pourtant, qui découle des nécessités évidentes de la sauvegarde de l'unité du pouvoir, n'est point de nature à diminuer la « qualité politique » de l'activité locale. Il y va essentiellement d'ailleurs, nous le verrons, d'un contrôle et d'un droit de veto, et non d'un pouvoir hiérarchique ou d'un droit d'injonction ou de substitution.

Aussi bien, les déclarations n'ont jamais manqué, dans les sphères politiques, qui attestaient l'importance du fait politique local et mettaient en relief sa signification réelle. Nous en trouvons un exemple récent dans les propos du président du Parti socialiste, M. Léo Collard, à la veille des élections communales de 1964 :

« Les élections communales sont toujours une étape importante dans la vie politique du pays et dans celle du Parti. Celui-ci a, dès le début de son existence, marqué sa position à l'égard des problèmes économiques, sociaux et culturels qui se posent aux travailleurs sur le plan de la communauté municipale. Il a, sur ce terrain, remporté ses premiers succès et a ainsi exercé une influence qui, depuis, n'a cessé de se développer. C'est au contact des réalités communales que les travailleurs organisés ont, en une large partie, fait l'expérience des responsabilités du pouvoir et acquis une maturité politique que personne n'a pu leur contester (4). »

Le fait politique provincial et communal n'a guère été étudié jusqu'à présent. Nous essayerons d'en donner un aperçu en examinant successivement les caractéristiques de la participation politique à ce niveau, les divers aspects de la décision politique et de son élaboration, et enfin le problème de la coordination des politiques nationale et locale et celui des organismes régionaux.

Il convient toutefois de donner, au préalable, une brève description des dispositifs qui règlent, en Belgique, la décentralisation territoriale.

(4) Parti Socialiste belge, « Directives et Documentation », 1964, Edition spéciale, no 1.

II. LA DECENTRALISATION TERRITORIALE EN BELGIQUE

1. Les fondements.

Comme en d'autres pays, l'organisation politique de l'Etat est, en Belgique, largement postérieure à celle des provinces et des communes.

« L'Etat belge n'est pas l'œuvre d'une dynastie, mais d'un groupe de notables. Il ne s'enracine pas dans une longue tradition historique, il n'est pas le fruit d'une croissance séculaire, il n'est pas une sorte de produit naturel de l'évolution ; il n'est pas, non plus, le résultat de l'action centripète d'un noyau qui aurait peu à peu rassemblé autour de lui un certain nombre de territoires. La vraie tradition est celle des communes (5). »

L'origine de celles-ci remonte au XI^e siècle.

Les divers statuts que le pays a connus depuis lors ont eu à compter avec l'existence d'un pouvoir politique local, profondément enraciné dans les mœurs et tenu pour un des premiers garants de la liberté individuelle

Dès le XIV^e siècle apparaissent d'autre part des « Etats provinciaux », devenus progressivement de véritable corps administratifs, gérant les impôts et leurs intérêts propres, représentés par une députation permanente et nommant des fonctionnaires spéciaux (6).

Quant à la forme actuelle de la décentralisation territoriale, elle a sa source dans la Constitution de 1831. Les neuf provinces et les quelques 2.500 communes existant à l'époque se sont vu reconnaître le statut d'autorités locales, dont le législateur, en 1836, a arrêté les termes.

L'insertion des provinces et des communes dans l'organisation de l'Etat unitaire, de type parlementaire, créé par le Constituant, exprimait la volonté de maintenir des institutions par lesquelles s'étaient traditionnellement exprimés le particularisme et le désir de liberté de nos régions ; mais elle répondait aussi au souci de doter le pays d'un système d'administration propre à faciliter les rapports de gouvernant à gouvernés et l'exécution, à l'échelon local, d'une série de tâches d'intérêt général.

Les communes, comme les provinces, ont un statut uniforme, qu'elles

(5) J. MEYNAUD, J. LADRIERE et F. PERIN, « La décision politique en Belgique », Paris, Librairie Armand Colin, (1965), p. 17.

(6) Voyez à ce sujet l'excellent ouvrage publié par un groupe d'historiens belges sous le titre « Assemblées d'Etats » (Louvain, Paris, 1965).

soient urbaines ou rurales, et quelle que soit l'importance de leur population (qui peut varier dans un rapport de 1 à 6.000); les seules différences notables entre les grandes et les petites communes tiennent au nombre des conseillers communaux (minimum 7, maximum 45) et des échevins (minimum 2, maximum 7), et au fait que les communes de moins de 5.000 habitants sont placées sous la surveillance de commissaires d'arrondissement.

Sur l'essentiel, l'organisation de la décentralisation territoriale est restée ce qu'elle était en 1836. Des projets de réforme sont à l'examen, à l'occasion notamment de la révision constitutionnelle en cours. Nous en ferons état à la fin de cette étude. Relevons déjà qu'il ne s'agit nullement d'une tentative de recentralisation, mais, au contraire, d'un aménagement du pouvoir provincial et local au bénéfice d'une meilleure organisation des régions et des agglomérations.

2. Les structures.

On peut résumer comme suit la situation :

a) Les provinces et les communes sont des organismes complètement indépendants les uns des autres, à tous points de vue, sauf l'existence de la tutelle exercée par certains organes provinciaux sur les communes, dans l'intérêt de la loi et dans l'intérêt général. La province n'est plus l'organisme intermédiaire représentant les villes et communes de son ressort. Aucun délégué de celles-ci n'est appelé à y siéger.

b) La province est un organisme à caractère démocratique, comportant notamment une assemblée (Conseil provincial) élue pour quatre ans au suffrage universel. Toutefois, dans la crainte de lui voir jouer un rôle politique analogue à celui du Parlement, le législateur a limité de façon très stricte les périodes durant lesquelles cette assemblée peut siéger (la durée maximum des sessions ordinaires est de quatre semaines).

Pour le surplus, le gouvernement de la province est assuré par six mandataires politiques, délégués par l'assemblée provinciale pour constituer la « députation permanente », chargée de l'administration journalière de la province. Elle est présidée par un commissaire du gouvernement, le *gouverneur*, chargé de l'instruction préalable et de l'exécution des délibérations du conseil provincial et de la députation permanente.

La députation permanente siège à huis clos. Elle est l'émanation de la majorité politique du Conseil.

Une précision est ici indispensable.

Si le gouverneur de la province, est juridiquement dans la situation d'un « commissaire du gouvernement » nommé et révoqué par le Roi, la tradition lui reconnaît toutefois une liberté d'action relativement large. Il est admis que le gouverneur se considère davantage comme le serviteur des intérêts de sa province que comme l'exécutant des volontés de l'Etat dans celle-ci.

La révocation d'un gouverneur de province par le gouvernement est un événement exceptionnel.

c) Lorsqu'on compare les structures de la province avec celles de la commune, le caractère démocratique de celle-ci apparaît plus accentué : le conseil communal, élu au suffrage universel, s'assemble toutes les fois que l'exigent les affaires comprises dans ses attributions. Par ailleurs, si le bourgmestre qui le préside est nommé par le Roi, il est en principe choisi dans le sein du conseil communal et en fait, dans sa majorité. A la différence du gouverneur, il n'est pas fonctionnaire de l'Etat.

Enfin, il importe de relever que les communes ont le droit de constituer des corps intermédiaires, à caractère non politique, pour la satisfaction d'intérêts communs à plusieurs municipalités (associations intercommunales). Les provinces peuvent y participer (des particuliers également), mais n'y ont, de droit, aucun rôle prépondérant. En 1959, des sociétés de ce genre se sont vu confier un rôle important dans l'équipement économique régional. Les associations de communes peuvent s'étendre au territoire de plus d'une province ; certaines d'entre elles opèrent sur l'ensemble du territoire national.

3. Les compétences.

a) Les provinces, comme les communes, ont le droit d'initiative, dans la sphère de leur compétence propre, à savoir les intérêts provinciaux et communaux, autrement dit la satisfaction des besoins publics propres à leur population et auxquels il n'est pas répondu à un autre niveau.

Les besoins locaux l'emportent ici, en nombre, sur ceux de la province ou de la région. L'homogénéité de la cité ou du village, le rapprochement qui s'y établit entre l'administration et les administrés en font le lieu d'élection de la décentralisation politique et administrative. La liste des domaines actuels et potentiels de l'activité des communes est ainsi impressionnante, qu'il s'agisse des travaux routiers, de l'enseignement, de l'assistance publique, des distributions d'eau, gaz et électricité, de l'aménagement du territoire et de l'implantation d'industries nouvelles, des services à la jeunesse et au troisième âge, des sports, de la culture et du tourisme, sans parler des services propre-

ment administratifs tels que ceux de la police, de l'état-civil ou de la population.

Assurément, dans un certain nombre de ces matières, la liberté d'action des communes n'est pas entière, dans la mesure ou les intérêts généraux, et non seulement des intérêts locaux, y sont impliqués. La commune interviendra donc, suivant les cas, soit dans le cadre d'une mission volontairement assurée par elle, soit dans l'exercice d'une compétence qui lui est dévolue par l'Etat, soit enfin comme simple agent d'exécution du pouvoir central.

b) L'existence de communes compétentes pour assurer la satisfaction des intérêts locaux et aptes à s'associer pour régler les affaires d'intérêt intercommunal ou régional, a pour conséquence de limiter étroitement la marge d'intervention laissée à la province, au titre d'organe autonome entre l'Etat et la commune (7).

Dans l'ordre des intérêts spécifiquement provinciaux dont la satisfaction incombe à la province, on peut relever :

- la création, l'entretien et la police des routes provinciales et des chemins vicinaux ;
- l'entretien et la police des cours d'eau non navigable ni flottables ;
- le dessèchement des marais, les mesures contre les épidémies et les épizooties, la création et l'entretien d'institutions de bienfaisance et d'établissements d'enseignement professionnel.

La province intervient aussi par voie de subventions pour soutenir les œuvres et activités dont la création est due aux communes ou à l'initiative privée, par exemple dans le domaine de l'enseignement, des mutualités, des caisses de chômage, des habitations ouvrières etc...

A côté de ces prérogatives spécifiques, il y a évidemment toute une frange d'interventions possibles laissées à l'initiative des autorités provinciales et dont elles n'ont pas manqué d'user ; à titre d'exemple, on relèvera la création par certaines provinces d'importants services techniques intervenant en qualité d'auteurs de projets dans les travaux communaux ; la création de domaines récréatifs, de musées, de distributions d'énergie électrique à haute tension ; la création de commissions d'études ou de coordination en diverses matières.

(7) Le budget de certaines communes est plus important que celui de la province dont elles relèvent (en 1966, le budget ordinaire de la province de Brabant était de 934.774.800 F et le budget extraordinaires, de 447.770.000 F; le budget ordinaire de la ville de Bruxelles, pour 1967, est de 3.043.567.087 F; celui de la ville de Liège, de 2.685.643.566 F).

Les provinces se sont également servies de la possibilité que leur donnait la loi de participer aux sociétés intercommunales de type classique, ou aux sociétés d'équipement économique régional (loi du 18 juillet 1959) ; depuis quelques années, elles provoquent systématiquement la création de telles sociétés sur l'ensemble de leur territoire et y jouent un rôle important, sinon prépondérant.

A ces missions dans l'ordre des intérêts provinciaux, il faut évidemment ajouter les diverses formes de collaboration des autorités provinciales à l'action de l'Etat.

Ainsi, comme les conseils communaux, les conseils provinciaux font des règlements complémentaires, dans des matières réglées par la loi. Ils sont appelés, comme les députations permanentes, à donner des avis ou à prendre des décisions en divers domaines d'intérêt général (par exemple en matière de tramways, d'enseignement, de police rurale, de protection des aliénés).

c) Du point de vue financier, enfin, l'autonomie des provinces et des communes est assurée par l'existence d'un budget propre, qu'elles ont la faculté d'alimenter par le prélèvement de certains impôts ou par des emprunts, par des subsides et par la participation à certains fonds de répartition constitués à charge du Trésor public.

III. LA PARTICIPATION POLITIQUE

L'intérêt majeur de la décentralisation territoriale est de rapprocher l'administration de l'administré, et le citoyen du pouvoir.

Ce dernier effet est obtenu par l'institution de conseils élus au suffrage universel, au titre d'autorités suprêmes de la province et de la commune, chargés notamment de faire les règlements d'administration locale, de voter les budgets, les comptes et les impôts et de prendre les décisions principales.

Il s'agit là d'une forme de participation politique d'autant plus importante qu'elle se situe le plus souvent sur un plan où les relations et les communications sociales suivent encore leur chemin naturel et où la dimension et la complexité des problèmes ne font pas obstacle à leur préhension par la masse des habitants. Au niveau local, les « hommes politiques » sont connus, ou susceptibles de l'être, par l'électeur, dans leur vie et dans leurs actes, et non seulement par l'image que peuvent en donner la presse et la télévision.

Cela dit, il faut relever qu'au plan provincial la participation politique n'offre rien de bien particulier, si ce n'est, bien entendu, la possibilité qu'elle donne à un certain nombre de personnes d'accéder à un

mandat politique en dehors du Parlement, et aux partis politiques de s'intéresser aux affaires propres à chaque circonscription provinciale, avec l'espoir d'y détenir une majorité qui peut leur faire défaut ailleurs.

Les élections provinciales ayant lieu tous les quatre ans, en même temps que les élections législatives, constituent en fait un appendice de celle-ci, à la suite d'une campagne électorale qui leur est en grande partie commune ; aucune différence notable n'est observée dans les choix portés par l'électeur selon qu'il s'agit des listes de candidats au Parlement ou au Conseil provincial, ni dans l'éventail de ces listes elles-mêmes.

Ceci s'explique aisément par l'influence et l'organisation des partis nationaux et par le fait que la plupart des conseillers provinciaux ont, moins que les mandataires communaux et les élus de la nation, l'occasion de se faire connaître de l'électeur. Les distances commencent à jouer ici. Il faut tenir compte aussi du rôle politique relativement limité dévolu au conseil provincial, voire à l'autorité provinciale elle-même, si l'on en exclut les tâches qu'elle remplit pour compte de l'Etat. Cela pourrait néanmoins changer, à la mesure des efforts actuels en faveur de la promotion des intérêts régionaux et de la prise de conscience du caractère spécifique de ceux-ci.

Enfin, on ne saurait passer sous silence la présence, dans notre pays, d'un certain nombre d'hommes politiques de valeur qui, au sein des grands partis traditionnels, se sont spécialement voués à la politique provinciale et n'hésitent pas, lorsqu'il l'estiment nécessaire, à manifester une certaine indépendance d'esprit, d'opinion et d'attitude dont les parlementaires, soumis davantage à la discipline de groupe, ne peuvent toujours témoigner.

Œuvrant, eux aussi, à l'intérieur des partis, qu'ils représentent de surcroît dans divers organismes et organisations, ils peuvent exercer sur la vie politique du pays une influence relativement importante, dont ils useront de préférence en faveur des intérêts provinciaux à la gestion desquels ils sont attachés.

Ceci n'a guère d'effet, pourtant, sur la nature et les caractéristiques de la participation politique de l'électeur.

*
* *

Tout autre est la situation dans la commune.

Tous les six ans, des élections y sont organisées, à l'occasion desquelles on observe sans doute des regroupements d'opinion semblables à ceux qui se manifestent aux élections générales, mais où l'on voit aussi une fraction importante de la population porter son choix sur

des candidats libres de toute allégeance à l'égard des grands partis nationaux et qui se présentent sur des listes dites « d'intérêt communal » ; celles-ci peuvent provenir soit de « dissidences » des partis traditionnels, soit, et le plus souvent, de groupes d'opinions qui se sont spontanément formés autour d'une idéologie apparentée à celle d'un grand parti ou simplement autour d'un programme ou d'une personnalité.

Une observation sommaire des dernières élections communales (1964) permet de juger de l'importance de ce phénomène. En faisant le compte des résultats de deux arrondissements, l'un groupant des populations d'expression française, en région principalement rurale, l'autre plus industrialisé, en région de langue néerlandaise, nous avons trouvé des élus sur des listes d'intérêt communal dans 77 % des communes.

Dans certains cas, ces candidats ont été élus sans scrutin, aucune autre liste n'étant présentée. Dans d'autres, ils le furent à l'issue d'une compétition entre une ou plusieurs listes d'intérêt local (4 au maximum) ou entre une ou plusieurs listes d'intérêt local et une ou plusieurs listes présentées par les partis nationaux.

L'importance des listes locales s'observe surtout dans les plus petites communes, mais il serait faux de penser qu'elles en ont l'exclusivité. Nombre de communes comptant de 1.000 à 10.000 habitants ont des élus parmi les candidats présentés sur des listes locales.

Les dénominations données à ces listes comportent certaines indications. À côté de l'intitulé classique « intérêts communaux », on relève des appellations telles que :

- indépendants ;
- catholique (deux listes concurrentes se partagent parfois ce titre) ;
- union chrétienne ;
- impartial ;
- l'avenir ;
- amis du peuple ;
- intérêts du peuple ;
- un contre tous ;
- repouveau ;
- graisseurs ;
- intérêt général ;
- fraternisation catholique ;

- prospérité et justice ;
- socialiste ;
- sans couleur politique.

Certaines listes, enfin, portent le nom d'un candidat.

Le succès remporté par les listes locales peut encore s'apprécier en dénombrant les communes dans lesquelles elles ont obtenu la majorité absolue. Ce fut le cas de plus de la moitié des communes des deux arrondissements recensés et groupant chacun une centaine de communes. Dans cette moitié, figurent une vingtaine de communes de plus de 3.000 habitants.

*
**

Il n'en va pas de même dans les grandes villes, ainsi que l'ont observé MM. Dubois et Van Hille dans leur étude sur les rapports entre les élections communales et législatives (8).

La comparaison qu'ils ont faite entre les résultats des élections générales du 1^{er} juin 1958 et les élections communales du 9 octobre de la même année fait apparaître, dans les centres, des écarts très peu importants (0,40 à 3 %). Ils expliquent ce phénomène, avec raison, par l'interférence des intérêts communaux et nationaux, dans les grandes villes, les structures sociales de celles-ci et le fait que la plupart des candidats aux élections législatives occupent une fonction au conseil communal.

Il faut ajouter à cela le fait que, dans les centres, les sections locales des partis, qui forment la base de ceux-ci, disposent d'une organisation suffisante pour intervenir efficacement dans les scrutins.

Pour Bruxelles-ville cependant, des écarts plus importants ont été observés, en 1958, dans les résultats obtenus par les partis ; la différence pour certains partis a atteint quelque 15 % de l'ensemble des suffrages exprimés et 35 % des voix recueillies par la liste. Ce fut là l'effet notamment de certaines alliances et de l'influence de certaines personnalités.

Les auteurs que nous citons relèvent encore, avec raison, que *l'usure du pouvoir*, phénomène d'observation courante au niveau de l'Etat, se manifeste rarement à l'échelon local. « Sur le plan local, le pouvoir est une source d'autorité et d'influence... On n'ignore pas,

(8) Bernard DUBOIS et Jean-Marie VAN HILLE, « Quelques observations sur les rapports entre les élections communales et législatives », *Res Publica*, 1960, p. 67.

d'autre part, combien il est difficile pour un parti de regagner les sièges perdus lors d'une élection communale » (9).

*
**

Ces quelques indications suffisent à démontrer que la vie communale comporte des modèles de participation électorale différents de ceux de la nation prise dans son ensemble. Les intérêts politiques y sont ressentis comme spécifiques par les citoyens et leurs mandataires. Les uns et les autres abandonnent assez volontiers, à ce niveau, le cadre de référence idéologique dans lequel ils s'inscrivent en tant que participants à la vie politique de l'État, pour en construire un autre, à la mesure des possibilités et besoins locaux.

*
**

En dehors des élections, la vie communale connaît quelques modes secondaires de participation, prévus par la loi ou librement instaurés.

La *pétition* en est un, que chacun est admis par la Constitution à adresser aux autorités publiques, qu'elle soit signée d'une ou de plusieurs personnes.

La *procédure d'information ou d'enquête*, possible en toute matière, est rendue obligatoire dans certains domaines tels l'aménagement du territoire ou l'ouverture d'établissements dangereux, incommodes ou insalubres. Elle comporte une publication du projet de décision (plan d'aménagement ou d'expropriation, autorisation d'ouverture de l'établissement), à la suite de laquelle tout intéressé est admis à formuler ses observations, que l'autorité devra examiner avant de statuer définitivement, et qui resteront attachées au dossier lorsque celui-ci sera transmis à l'autorité supérieure.

Il est permis aussi aux autorités provinciales et communales de constituer des *conseils consultatifs* dans les matières de leur compétence, afin de recueillir les avis des milieux intéressés. Tel est notamment le cas des « conseils communaux de la jeunesse » ou des « commissions » du même nom, qu'un certain nombre de communes ont associés à l'élaboration de leur politique de la jeunesse et à la gestion des établissements et services créés pour la réalisation de celle-ci.

Une disposition exceptionnelle, enfin, existe dans notre droit, qui permet à un ou plusieurs habitants d'agir en justice au nom de la

(9) *Op. cit.*, p. 73.

commune, moyennant l'autorisation de la députation permanente, en offrant, sous caution, de se charger des frais du procès et des condamnations qui seraient prononcées. Il s'agit là de l'action populaire dans l'exercice de laquelle les citoyens sont admis à se substituer à l'autorité communale défaillante (loi comm. art. 150).

IV. LA DECISION POLITIQUE

Le phénomène de la décision politique, au plan provincial et communal est, comme ailleurs, difficile à saisir et à analyser. Les études systématiques manquent d'ailleurs, qui permettraient de se faire une idée très concrète du fait politique à ce niveau. Faute de pouvoir en faire ici une description exhaustive, on s'efforcera de relever un certain nombre de traits, que l'on peut tenir pour constants et qui contribuent à donner à la vie politique locale sa physionomie particulière ; on veillera d'autre part à mettre en évidence certaines données de l'organisation politique qui ont une incidence particulière sur l'élaboration de la décision.

1. Le rôle des partis.

Les propos du président du Parti socialiste belge, reproduits dans notre introduction, témoignent de l'importance accordée par les partis nationaux aux institutions locales et de l'ampleur du champ d'action qu'elles leur ouvrent.

L'organisation des partis, nous l'avons vu, permet d'exploiter largement ces possibilités, au moins dans les provinces et les centres d'une certaine importance.

De surcroît, si la majorité absolue est devenue chose rare au Parlement, l'inverse est vrai dans les provinces et les communes, à telle enseigne que, bien souvent, la politique suivie à cet échelon peut réellement s'identifier avec le programme d'un parti (10).

Aussi bien la politique suivie peut-elle favoriser dans une assez large mesure la fidélité et l'accroissement des effectifs du parti au pouvoir, non point seulement par les succès qu'elle remporte mais aussi par le jeu des faveurs et avantages, directs et indirects, que les mandataires politiques ont l'occasion d'accorder à certaines personnes ou à une certaine clientèle (en matière d'emploi public, d'autorisations adminis-

(10) Dans sa contribution à l'ouvrage collectif « Perspectives pour une politique communale » (Documents CEPESS, Bruxelles, 1963, p. 90), M. du Roy de Blicquy relève que seules 60 sur 390 communes de plus de 5.000 habitants et 163 communes sur le nombre total de celles-ci avaient à l'époque une majorité composée de deux ou plusieurs partis.

tratives, d'urbanisation, de logement, etc.). Même, la politique menée peut tendre directement à l'augmentation de la population, dans certaines catégories sociales formant la clientèle habituelle d'un parti et au profit desquelles par exemple, des emplois ou des possibilités de logement sont créées.

Dans l'ouvrage publié sous la direction de MM. Meynaud, Ladrière et Perin, on lit à ce propos (11) : « On voit certaines cités devenir de véritables cités socialistes, grâce à la politique menée par des administrateurs de sociétés de logement qui ont construit et gèrent ces cités (sociétés de caractère semi-public dans lesquelles les communes jouent un rôle prépondérant, ce qui explique le rôle que peuvent jouer les dirigeants socialistes locaux dans les communes à majorité socialiste). Ce phénomène s'observe du reste également du côté catholique, dans les communes à majorité PSC ».

En revanche, comme l'observe M. du Roy de Blicquy, la relative stabilité du groupe au pouvoir est de nature à provoquer, au sein des sections locales des partis, et même au sein des conseils provinciaux ou communaux, un certain sentiment d'impuissance et, partant, un désintéressement à l'égard des problèmes locaux. Ceci serait vrai des partis au pouvoir comme des partis d'opposition. Le remède préconisé est de constituer, au sein des partis, des groupes de travail spécialisés dans les grands domaines de la gestion locale et à même soit de collaborer efficacement avec les hommes au pouvoir, soit de les contrôler de près (12).

Enfin, au niveau local, il est certain que la personnalité des hommes est un facteur de succès aussi important que les idéologies (13). Les partis politiques le savent bien, qui n'hésitent pas à demander à leurs personnalités le plus en vue de prendre place sur les listes qu'ils présentent au scrutin, avec l'espoir fondé que leur présence provoquera, vers ces listes, un certain apport de voix. Cette importance du facteur personnel va marquer de façon permanente les divers aspects de l'exercice du pouvoir.

(11) *Op. cit.*, p. 42.

(12) *Op. cit.*, p. 85.

(13) « C'est un fait que, dans les grandes agglomérations et plus spécialement l'agglomération bruxelloise, diverses personnalités comptent des sympathies aussi hors des rangs des corrégionnaires politiques et recueillent des voix » (déclaration de M. Rolin, au Sénat, le 12 novembre 1952, *Annales parlementaires Sénat*, 1952-1953, p. 15 et suiv.). Nous croyons que le phénomène est vrai également dans les petites communes où les personnalités, par hypothèse, sont plus rares; cela peut d'ailleurs inciter lesdites personnalités à se présenter sur des listes « sans couleur politique ».

2. Les groupes de pression.

Ce qui vaut pour les partis politiques vaut, à fortiori, pour les groupes de pression. L'action systématique de ceux-ci suppose que la collectivité locale revête une certaine dimension.

L'organisation politique locale facilite, au demeurant, l'accès direct au pouvoir de groupes d'intérêts déterminés (groupe des agriculteurs, des salariés, des commerçants), les dispensant ainsi d'exercer une action latérale.

Aussi bien, l'image que l'on se fait d'ordinaire du groupe de pression s'adapte assez mal à la réalité politique locale. Pour le groupe d'intérêts organisé au plan national, les affaires locales sont trop variées et de format trop réduit pour qu'il songe à y engager réellement ses moyens d'action. Tout au plus le verra-t-on critiquer, dans la presse, les provinces et les communes qui font ceci ou celà, qui restent en défaut de faire ceci ou cela. En somme, le groupe ne s'intéressera au problème que dans la mesure où il peut le *généraliser*, ou lorsqu'il craint qu'il se généralise (14). Ainsi, des associations d'automobilistes mèneront campagne contre les compteurs de stationnement en général et, dans le cadre de cette campagne, s'en prendront aux compteurs placés par la commune de X.

Cela ne signifie pas, cependant, que les mandataires politiques locaux n'aient à compter qu'avec leurs électeurs. Sans parler de l'influence que peuvent exercer sur ceux-ci les personnes qui détiennent une position privilégiée (presse locale, commerçants, débits de boissons), il peut exister dans la commune un ou plusieurs organismes ou entreprises occupant une place prépondérante dans la vie économique et sociale de la localité, notamment comme fournisseur d'emploi ou de matière imposable. Leur présence peut aller jusqu'à constituer une des données essentielles du problème politique local. Il ne s'agit plus toutefois de « groupes de pression » au sens habituel du terme.

Dans les centres, enfin, il est certain que l'action des groupes qui entendent exercer une influence au sein même des partis peut se manifester tout autant qu'au niveau national. Ainsi, les démocrates-chrétiens de Huy (13.000 habitants), dans la « déclaration constitutive » de leur mouvement, se donnaient-ils pour mission « d'agir pour une juste représentation des travailleurs dans la vie politique communale,

(14) On verra les groupes de pression adresser leurs revendications, non pas aux communes elles-mêmes, mais à l'autorité de tutelle ou à l'Union des Villes et Communes (cfr. infra).

régionale et nationale », tout en entendant agir loyalement à « l'intérieur du parti social chrétien » (15).

3. Les organes de la gestion politique.

Dans la province autant que dans la commune, la gestion politique est une affaire collégiale. Sauf en matière de police, aucun mandataire n'a le pouvoir de prendre seul une décision. L'élément dynamique est un groupe de trois à huit personnes, soit le « collège des bourgmestre et échevins » et la « députation permanente du Conseil provincial ».

Ces collèges présentent les caractéristiques suivantes :

a) Leurs membres sont élus en son sein, par le Conseil, pour la durée de la « législature ».

b) Ils sont présidés respectivement par le bourgmestre et le Gouverneur. Nous avons vu que le premier est, en principe, un homme politique, nommé à temps par le Roi, au sein de la majorité du Conseil communal, tandis que le second est un haut fonctionnaire, *Commissaire du Gouvernement*, dont les fonctions sont permanentes.

c) Ils sont assistés d'un « secrétaire » ou d'un « greffier » ; le secrétaire communal est un fonctionnaire permanent, nommé par le Conseil. Le « greffier provincial » est un fonctionnaire de l'Etat (loi provinciale, art. 120), nommé pour six ans, par le Roi, sur une liste triple formée par la députation permanente. L'un et l'autre ont, en fait ou en droit, la surveillance sinon la direction des bureaux.

d) Le Gouverneur est chargé de l'instruction des affaires soumises au Conseil et à la députation, et de l'exécution de leurs délibérations, alors que, dans la commune, ce rôle est exercé par le collège des bourgmestre et échevins et non par le bourgmestre seul, sauf en matière de police. Gouverneur et bourgmestre sont personnellement chargés de l'exécution des lois et des arrêtés de l'autorité supérieure.

De là découlent trois conséquences importantes :

a) La politique provinciale et communale est assurée par un personnel politique stable, ayant la confiance de la majorité du Conseil.

b) La décision politique est prise au sein d'un collège auquel participent, non seulement des hommes politiques élus, mais encore des personnes représentant l'administration (secrétaire et greffier) et des

(15) *CRISP, Courrier hebdomadaire*, n° 254 (11 septembre 1966) pp. 18 et 28 (les « courriers » nos 253 à 257 ont été consacrés aux « Facteurs de changement dans le monde catholique, socialiste et libéral à la veille des élections communales d'octobre 1964 »).

personnes investies d'une charge par le Roi (Gouverneur et bourgmestre).

c) La province et la commune ont un « chef », homme politique ou non. Les fonctions de Gouverneur, comme celles de bourgmestre ont une permanence et un relief suffisants pour permettre à leur titulaire de prendre les initiatives propres à entraîner l'adhésion de l'équipe tout entière, de l'ensemble du corps politique et de l'administration à la tête de laquelle ils sont placés. Sans doute la position du Gouverneur peut-elle être difficile, là où il se trouve à la tête d'une députation d'un bord opposé au sien. Mais l'expérience démontre que la chose reste possible et qu'un compromis peut s'établir, en fin de compte, entre celui qui détient la présidence et la direction des bureaux, et ceux qui représentent la majorité politique du conseil.

*
**

Les conseils possèdent, eux, l'essence du pouvoir provincial et communal. Son exercice, en matière réglementaire et budgétaire notamment, les met à même de contrôler la politique des collèges.

Les cas de crise sont mal réglés, dans le système actuel. On connaît ainsi des situations qui sont restées « bloquées » pendant plusieurs mois.

Dans la commune, le contrôle politique du conseil est très étroit, et l'opposition trouve largement le moyen de s'y manifester. On ne perdra pas de vue, en effet, qu'à côté de sa fonction législative, le conseil communal possède de larges attributions exécutives : c'est lui qui décide de la plupart des affaires importantes (travaux, emprunts, aliénations, etc...).

Aussi n'est-il pas rare de voir le collègue, avant de prendre une initiative, s'assurer qu'il aura l'appui du ou des groupes politiques qui le soutiennent, ou même consulter officieusement l'ensemble du conseil. Dans les petites communes, cela n'est pas difficile, le conseil ayant lui-même les dimensions d'un collègue (7 membres).

La situation est différente dans la province, où nous savons que les sessions du conseil sont étroitement limitées, à telle enseigne que la députation *permanente* s'est vue dotée du pouvoir de le suppléer, en cas de nécessité, durant l'intervalle qui sépare les sessions.

Le contrôle politique sera donc ici beaucoup moins étroit.

Mais le conseil provincial a l'avantage d'avoir son propre président, qui ne participe point à la députation, alors que le conseil communal est présidé par le bourgmestre.

4. Le rôle de l'administration.

Nous avons déjà observé que l'administration était étroitement associée à la décision politique, à raison de l'assistance du secrétaire ou du greffier, aux séances des collèges communaux et provinciaux, et de la présence du Gouverneur, chef de l'administration provinciale, à la tête de la députation permanente.

Une confrontation permanente se produit ainsi entre les vues de l'administration et celles des hommes politiques.

Il faut ajouter à cela que les fonctions d'échevin, de « député permanent » et même de bourgmestre occupent rarement la majeure partie du temps de leurs titulaires et qu'ils sont amenés à exercer soit d'autres fonctions politiques, soit une activité professionnelle principale. Au demeurant, s'agissant de fonctions collégiales, l'activité politique individuelle des échevins et députés permanents reste en dehors des prévisions légales et ne peut s'appuyer sur aucun texte (sauf dans des cas spéciaux tels que celui de l'état civil ou des régies communales); l'organisation provinciale et communale ignore la division de l'activité administrative en « ministères » ou « départements », propre à l'Etat (16). Encore le collège a-t-il la direction des bureaux, ce que la députation permanente n'a pas.

Il est ainsi nécessaire que le personnel politique puisse faire largement confiance à l'administration et aux techniciens qui étudient et préparent dossiers et rapports.

Dans les petites communes, le rôle de l'administration, incarné dans un secrétaire communal qui doit être capable de résoudre, seul, tous les problèmes, sera presque fatalement prépondérant. Il en ira parfois de même, pour des matières déterminées, de certains techniciens ou bureaux d'études privés ou publics auxquels la commune doit faire appel pour résoudre ses problèmes. On connaît ainsi des bureaux qui sont chargés en permanence des programmes de travaux communaux, dans un certain nombre de communes. Le rôle de l'urbaniste communal peut être, lui-aussi, très important.

5. L'objet de la décision politique.

La plénitude de compétence attribuée aux autorités décentralisées,

(16) La pratique qui attribue à chaque échevin un domaine d'activité ne relève que d'une certaine organisation du travail. Lorsque le programme du collège est chargé, celui-ci pourtant est bien forcé de faire confiance à l'échevin rapporteur, sur la plupart des questions petites et moyennes (M. du Roy de Blicquy, *op. cit.*, p. 87, fait état de séances comportant quelque 600 points à l'ordre du jour...). Voyez aussi sur cette question BUTTGENBACH, *Manuel de droit administratif*, 1966, n° 739.

dans les questions d'intérêt provincial et communal, les rendent aptes à s'occuper, par priorité, de tous les objets qui tombent en dehors du champ d'action des autres pouvoirs.

Elles disposent ici d'un droit d'initiative, dont les faits démontrent qu'elles n'ont pas manqué de se servir (17).

Un certain nombre de matières leur sont spécialement confiées par la loi (assistance publique, enseignement primaire, urbanisme...). Elles ont alors à se conformer, dans leurs interventions, aux règles établies par le législateur, tout en disposant, à l'intérieur de ce cadre, d'un pouvoir plus ou moins large d'appréciation.

La décision politique locale a un caractère essentiellement *concret*. Elle est prise en fonction de certains besoins, alors que l'État agit en vue de satisfaire des catégories de besoins ; la commune s'occupera des enfants de telles écoles et non de la « population scolaire » ; de l'assainissement de tel quartier et non de la lutte contre les taudis ; de la construction de telle route, et non du développement de l'infrastructure.

Ce caractère concret, réaliste, de la décision politique locale élimine un certain nombre d'impondérables ; l'efficacité de la décision, ses possibilités d'application, ses incidences financières sont immédiatement vérifiables. Non que les possibilités de choix soient moindres. Comme au niveau de l'État il y a ici une sélection à faire, des priorités à établir, des procédés à expérimenter, l'égalité à respecter. Les opinions ont donc ici aussi leur rôle à jouer ; il y a, ici également, une clientèle électorale à satisfaire, au moindre prix.

La discussion, pourtant, peut se réduire à l'essentiel, n'étant plus faussée par les inconnues qui grèvent tout travail élaboré à partir des grands nombres et des statistiques. La part du politique et du technique se distinguent nettement, et sur ce dernier, il est souvent plus facile de s'entendre.

Ainsi s'explique, sans doute, l'attrait que les fonctions locales exercent sur des hommes politiques de valeur, parfois même des personnalités de premier plan, au point qu'ils les préfèrent parfois aux plus hautes fonctions publiques de l'État. Sans doute ont-ils ici davantage le sentiment d'être efficaces et de pouvoir éprouver directement, au contact de la réalité, la valeur de leurs options personnelles.

17) Sur les domaines d'intervention des communes en général, voyez l'ouvrage collectif déjà cité « Perspectives pour une politique communale », *Documents CEPESB*, 1963, n° 6, et le Rapport à l'assemblée générale de l'Union des Villes et Communes du 4 mai 1966.

6. La programmation.

La durée du mandat des élus provinciaux et locaux (six et quatre ans) comme aussi l'homogénéité et la stabilité de la majorité au pouvoir favorisent l'insertion de la décision politique dans des programmes relativement précis et d'une certaine ampleur.

Ces programmes, bien entendu, n'ont aucun caractère officiel ou rigide. Ils sont parfois conçus par un seul homme, personnalité influente, député permanent, bourgmestre ou échevin, ou même simplement conseiller communal.

Deux facteurs favorisent la programmation.

L'un, classique, et que l'on retrouve à tous les niveaux, est l'obligation d'établir annuellement le budget des recettes et des dépenses, article par article.

L'autre, d'intervention récente, ne joue en fait, jusqu'à présent, qu'au niveau communal ; il s'agit de l'adoption des plans d'aménagement du territoire (loi du 29 mars 1962).

L'exercice efficace de cette prérogative oblige l'autorité locale à se faire une certaine idée des besoins futurs de ses administrés, des possibilités d'expansion de l'économie locale et des nécessités auxquels il faut pourvoir en matière d'équipements socio-culturels (18).

Il peut aussi l'entraîner à pratiquer une véritable « politique foncière », destinée à lui assurer un certain contrôle du sol et des moyens nécessaires à une réalisation progressive des plans d'aménagement (19).

L'intérêt des programmes d'aménagement du territoire est attesté notamment par le fait que des communes, qui craignent de se lier par un plan obligatoire, font au moins établir et adoptent officieusement un « plan directeur », qui leur servira de guide au moment où elles auront à prendre des décisions particulières concernant l'utilisation du sol.

7. Gestion et police.

Gestion et police sont les deux pôles de l'activité provinciale et communale.

Le domaine matériel de la *gestion* est très étendu. On en trouve un

(18) Sur cette question, consulter entre autres M. VAN DER STICHELE-F. WAS-
TIELS, « Planning et aménagement de la commune » dans l'ouvrage collectif précité,
p. 11 et suiv.

(19) Ibidem, p. 21.

indice dans la comparaison du volume total des investissements locaux avec celui des investissements étatiques (20).

La comparaison est aussi éloquente, entre la longueur totale du réseau routier local, d'une part, et du réseau de l'État, d'autre part ; entre le nombre des établissements scolaires dépendant des provinces et des communes, et de l'État (21).

On se rappellera aussi que les services publics de l'assistance publique (en ce compris les hôpitaux), et les distributions d'eau, de gaz et d'électricité sont parmi d'autres, des services locaux.

Le rôle des collectivités locales en matière de police n'est pas moins important. La décentralisation territoriale, en Belgique, porte, aussi, sur la police, où pourtant les intérêts généraux sont largement impliqués. C'est d'ailleurs à raison de l'importance de ceux-ci que, au plan des mesures d'exécution, la police provinciale et communale est confiée aux organes qui doivent leur investiture au Roi : le Gouverneur et le bourgmestre. Mais le pouvoir réglementaire, en la matière, demeure entre les mains des Conseils.

Les communes disposent d'une force de police qui relève du bourgmestre et qui est chargée d'assurer le respect, non seulement des ordonnances de police locale, mais aussi et surtout des mesures de police générale, réglées par les lois ou en vertu de celles-ci.

Par le décret sur l'organisation judiciaire des 16-24 août 1790, les corps municipaux ont été spécialement chargés d'assurer la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques dans leur ressort. Le décret du 10 vendémiaire an IV rend d'ailleurs les communes responsables des dommages résultant de délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire, par des attroupements ou rassemblements, armés ou non. M. Vauthier voit, avec raison, dans ce texte l'expression de la conception politique suivant laquelle la commune est « une société de citoyens unis par des relations locales » (22).

L'existence de cette police locale n'est pas sans incidence sur la liberté individuelle et la liberté d'expression des opinions. Car s'il est bien entendu que les principes et les règles doivent, en la matière, être uniformes, une application souple peut en être faite suivant les

(20) Suivant le rapport annuel du Crédit communal pour l'exercice 1966, les investissements locaux ont atteint 17 milliards en 1966. Pour la même année, les investissements civils de l'État se sont élevés à 41,3 milliards (*Bulletin du Crédit communal*, 1967, p. 89).

(21) La longueur totale du réseau routier de l'État est de 10.383,6 km; celle de la voirie provinciale, de 1.243,5 km; quant au réseau de la voirie vicinale de grande communication, il totalise 12.699,3 km. En 1964, on comptait 6.566 établissements d'enseignement relevant des communes contre 1.719 établissements de l'État.

(22) M. VAUTHIER, *Précis du droit administratif de la Belgique* (1950), no 113.

lieux, en tenant compte du caractère et du tempérament des populations. Un certain contrepois est possible, à d'éventuels excès du pouvoir central. Des maladresses peuvent être évitées, des conflits peuvent plus facilement se régler, lorsque le pouvoir s'exerce par des organes et agents locaux, accoutumés à agir davantage par la voie de la persuasion que par la contrainte et aptes à se déterminer en fonction de la mentalité et des mœurs des habitants.

De ce point de vue, on ne peut sous-estimer l'importance des compétences de police exercées par les autorités locales en matière notamment de spectacles, de distributions d'imprimés sur la voie publique, d'affichage, de réunions en plein air et de cortèges publics.

V. POLITIQUE GENERALE ET POLITIQUE LOCALE

On a pu écrire, non sans quelque raison, que notre droit public, là où il organise les pouvoirs locaux et leurs rapports avec le pouvoir central, témoigne de la méfiance de ses auteurs à l'égard de l'Etat ; ils auraient, en plus d'un endroit, « armé provinces et communes pour leur permettre de résister à l'action du gouvernement » (23).

Il s'agit là pourtant d'une vision négative de la décentralisation. Celle-ci n'est finalement qu'une manière, parmi d'autres, d'assurer le gouvernement et la bonne administration d'un pays. Près d'un siècle et demi de cohabitation ont habitué le pouvoir central et le pouvoir local à collaborer plus qu'à s'opposer, à se compléter plus qu'à se concurrencer. Politique générale et politique locale sont complémentaires et, jusqu'à un certain point, solidaires. Elles exercent de surcroît une influence l'une sur l'autre, et leur harmonisation doit être assurée par un certain nombre de dispositifs qui peuvent eux-mêmes faire l'objet d'une politique.

C'est à ces divers aspects de notre problème qu'il convient maintenant de nous arrêter un instant.

1. Les élections.

Dans la mesure où elles sont le siège d'une compétition entre les partis nationaux, les élections communales ont une signification pour la politique nationale et peuvent même parfois influencer directement celle-ci. Elles peuvent faire apparaître le recul d'un parti dans l'opinion et, si celui-ci est au pouvoir, provoquer la chute du gouvernement,

(23) Rapport de M. RYELANDT dans « La réforme de l'Etat », publication du CERE, Bruxelles, 1937, p. 395.

comme on l'a vu, par exemple, en 1857, 1884 et 1932. Dans leur étude déjà citée, MM. Dubois et Van Hille rappellent qu'en 1958, depuis le mois de juin jusqu'aux élections communales d'octobre, toute la vie politique du pays a été suspendue dans l'attente des résultats électoraux, dont dépendaient l'aboutissement des négociations scolaires et les discussions portant sur la répartition des portefeuilles ministériels. Le gouvernement Eyskens sortit renforcé du scrutin communal (24).

De même, l'état des relations entre les partis, au plan national, peut avoir une incidence sur les rapports des groupes formant les conseils provinciaux et communaux. Lorsque deux partis s'entendent pour réaliser un programme commun au gouvernement, il est logique que leurs sections locales envisagent favorablement une coalition de ce genre. D'autant qu'il est toujours profitable à une majorité communale de comprendre, en son sein, des représentants des partis qui forment le gouvernement. Les démarches en vue de l'octroi des autorisations et subsides peuvent, en effet, s'en trouver facilitées.

2. Le personnel politique.

Des liens étroits sont établis, par les personnes, entre la politique nationale et la politique locale.

Le Parlement, lui-même, revêt un certain caractère géographique. « Malgré le fait que, du point de vue strictement juridique, les parlementaires représentent la nation tout entière, ils apparaissent en réalité comme les délégués de districts électoraux déterminés (25). » C'est sur cette base, d'ailleurs, que les partis sont organisés.

Pour une partie du Sénat, le droit recouvre ici le fait. Un quart des sénateurs, en effet, sont élus par les conseils provinciaux.

Les communes et les régions ont ainsi la possibilité de s'adresser à des parlementaires qui sont censés les représenter, pour la défense de leurs intérêts auprès du Parlement ou du gouvernement.

Le régime des incompatibilités permet, au surplus, le cumul de certains mandats publics nationaux et locaux.

Les fonctions de parlementaire, de bourgmestre, d'échevin et de conseiller communal sont compatibles. Le sont également celles de conseiller provincial et de conseiller communal. Et si les membres des Chambres ne peuvent être nommés à des fonctions salariées par l'Etat qu'une année au moins après la cessation de leur mandat, il est fait

(24) *Op. cit.*, pp. 72 et 73.

(25) Ivo NUYENS, « Pressiegroepen in België », Leuven, 1965, p. 74.

exception à cette règle pour les fonctions, notamment, de gouverneur ou de greffier provincial (loi du 6 août 1931, art. 5).

Un nombre impressionnant de bourgmestres et mandataires communaux siègent au Parlement (204, à la Chambre, en 1960).

Les interférences qui peuvent ainsi se produire entre les intérêts communaux et les intérêts nationaux dont ces parlementaires ont la charge n'ont pas manqué parfois de susciter la critique (26). Ce cumul présente cependant d'indéniables avantages, en ce qu'il favorise la qualité du recrutement politique et constitue, à défaut d'autres, une garantie du respect de l'autonomie locale tant par le pouvoir législatif que par le gouvernement.

3. Les formes de collaboration et de participation.

Elles sont beaucoup plus importantes qu'il n'y paraît à première vue. Leur étude, la première à notre connaissance, a fait l'objet d'un rapport présenté par M. Victor Crabbe au colloque sur l'*autonomie communale en droit belge* qui s'est tenu à Huy et Spa en 1966 (27).

Dans un grand nombre de matières, le législateur fait librement appel à la collaboration des pouvoirs provinciaux et locaux pour le traitement de problèmes intéressant la nation et susceptibles d'être résolus par des formules plus ou moins différentes selon les lieux ou par la création d'établissements dotés d'une certaine autonomie (c'est le cas, par exemple, de l'enseignement primaire et gardien, de l'implantation d'industries nouvelles et de l'aménagement du territoire). Pour l'exécution de ces lois, une collaboration doit nécessairement s'établir entre l'Etat, d'une part, la province ou la commune, d'autre part, la politique locale devenant ici le prolongement naturel de la politique du gouvernement (28).

C'est ici le lieu, également, de rappeler que des dispositions expresses de la loi provinciale et de la loi communale chargent les autorités décentralisées d'une mission générale d'exécution des lois et arrêtés généraux, dans leur circonscription.

(26) Voyez P. WIGNY, « Droit constitutionnel », t. II, n° 331. On a également suggéré la suppression de l'incompatibilité entre certains mandats provinciaux et parlementaires, comme aussi l'interdiction du cumul entre les charges parlementaires et celles de bourgmestre dans les communes de plus de 10.000 habitants (« L'adaptation du pouvoir exécutif aux exigences présentes de la gestion de l'Etat » par la Société d'études politiques et sociales de Louvain, *Res Publica*, 1964, p. 338).

(27) Les travaux de ce colloque sont en cours de publication; notre rapport de synthèse a été publié au *Journal des Tribunaux*, 1966, p. 593.

(28) C'est ainsi, par exemple, qu'en l'absence de plans d'aménagements les permis de bâtir sont délivrés par le collège des bourgmestre et échevins *de l'avis conforme* du fonctionnaire délégué par le Ministre qui a l'urbanisme dans ses attributions (Loi du 29 mars 1962, art. 45).

Le système des subsides de l'Etat pour la réalisation des travaux provinciaux et communaux ressortit, lui aussi, aux phénomènes de collaboration et de participation que nous évoquons ici. On ne perdra pas de vue, toutefois, que les provinces et les communes pourraient se passer de ces subventions, si l'exercice du pouvoir fiscal que leur reconnaît la Constitution n'était pas fortement limité par les priorités que s'assure l'Etat dans ce domaine. Il ne s'agit, au fond, que d'une manière d'utiliser et de redistribuer des prélèvements dont le taux est de plus en plus exactement ajusté aux capacités contributives des administrés.

Il faut relever, enfin, la compétence d'avis donnée aux organes provinciaux et communaux, et spécialement à la députation permanente, dans un certain nombre de matières d'intérêt général. Il est prévu au demeurant que tant le conseil communal que la députation permanente sont tenus de délibérer sur toutes affaires qui leur sont soumises par le gouvernement.

4. La coordination des politiques nationale et locale.

Elle s'exerce essentiellement de trois manières :

a) La Constitution et la loi ont établi une hiérarchie entre les divers actes normatifs des pouvoirs constitués : loi ; arrêté royal, règlement provincial, décision communale. Chaque autorité ne peut ainsi agir à l'encontre des dispositions de la loi ou des règlements des autorités supérieures (voyez notamment l'art. 78 de la loi communale). Il est même prévu que les règlements provinciaux ne peuvent porter sur des objets déjà régis par des lois ou règlements d'administration générale. Les Cours et Tribunaux, le Conseil d'Etat, et l'autorité administrative supérieure elle-même, sont habilités à sanctionner toute infraction à ces principes.

b) Les actes des autorités décentralisées peuvent être annulés par le Roi, ou par le législateur, au motif qu'ils « blessent l'intérêt général ».

Le gouvernement dispose ici d'un large pouvoir d'appréciation, dont les contours ne sont pas encore parfaitement définis, et qu'il exerce sous le seul contrôle de légalité exercé par le Conseil d'Etat (29).

Certains actes, au reste, doivent faire l'objet d'une autorisation ou d'une approbation de l'autorité supérieure, qui est également en mesure, à cette occasion de vérifier leur conformité aux exigences de l'intérêt général. Il en va ainsi, en premier lieu, des budgets et des comptes.

(29) Voyez les travaux du colloque précité sur l'autonomie communale en droit belge et spécialement le rapport de M. H. BUCH, « Intérêt général et pouvoir local ».

L'existence de ce pouvoir dit *de tutelle* justifie la publication par le gouvernement de circulaires contenant des directives plus ou moins impératives dont on entend que les autorités locales s'inspirent. Celles-ci, de leur côté, recourent souvent à la consultation officieuse de l'autorité supérieure, à laquelle elles demanderont un accord « de principe » avant de prendre une décision sujette à approbation ou à censure.

c) Nous avons vu que l'Etat était habilité à subsidier une part importante des investissements communaux (30). Le gouvernement, investi sur ce point d'un pouvoir quasi discrétionnaire, peut en faire un instrument de coordination de la politique locale avec la sienne propre.

On critique parfois la liberté laissée au gouvernement en la matière, à défaut de critères ou de programmes quelque peu précis. « Sans doute, écrit M. Van Audenhove, certaines discriminations, peu recommandables en soi, peuvent-elles avantager telle autorité locale par rapport à d'autres, notamment en raison de l'appartenance politique de certains administrateurs communaux et des possibilités dont ils disposent pour défendre leurs projets auprès des autorités qui les subventionnent... » (31).

Considérés globalement, les travaux provinciaux et communaux forment une masse importante dont le gouvernement est en mesure de se servir dans l'exécution de sa politique économique, notamment lorsqu'il s'agit de compenser les mouvements de la conjoncture. Il a fait usage de ce moyen, de 1964 à 1966, pour remédier aux effets de ce qu'on a appelé la « surchauffe » économique. Il est même intervenu, à cette occasion, auprès du Crédit communal de Belgique, banquier institutionnel des communes, afin de ralentir la cadence d'octroi des crédits aux pouvoirs locaux, et de limiter l'augmentation du volume global de ces crédits à 10 % des montants de l'année antérieure (32).

5. L'action des communes sur le plan national et international.

Il y a une cinquantaine d'années, les communes ont éprouvé le besoin de s'unir au plan national, afin d'entreprendre ensemble l'étude de certains problèmes, de s'accorder sur les positions à prendre dans dif-

(30) En 1966, les investissements provinciaux et communaux ont bénéficié de quelque 10 milliards de subsides (*Bulletin du Crédit communal*, 1967, p. 89).

(31) « Les conditions financières de l'autonomie communale », *Bulletin du Crédit communal*, 1966, p. 174; voyez aussi le rapport à l'assemblée générale de l'Union des Villes et Communes belges du 4 mai 1966, p. 52.

(32) Voyez le discours de M. Van Audenhove à l'assemblée générale du Crédit communal du 29 mars 1967.

férentes matières et de les défendre dans les sphères intéressées et notamment auprès du Parlement et du gouvernement.

De là est née l'Union des villes et communes belges, qui groupe actuellement quelque 2.200 communes dans le cadre d'une association sans but lucratif et qui, dans sa double action d'information des communes et de défense de leurs intérêts, possède à son actif de nombreuses et importantes réalisations.

Sur les grands problèmes intéressant les collectivités locales, en matière financière notamment, l'Union négocie avec les ministres intéressés. Elle exerce, entre autres par sa presse, une certaine action sur l'opinion. Les parlementaires qui, en leur qualité de mandataires locaux, siègent à son conseil d'administration, sont en mesure de déposer des propositions de lois tendant à normaliser des activités déterminées ; tel a été le cas, au cours de la session 1964-1965, de la proposition de loi sur les marchés de travaux, de fournitures et de services passés au nom des communes (33).

Dans son action au plan national, elle peut être amenée à rencontrer l'opposition de groupes de pression, inquiets des recommandations qu'elle adresse à ses membres ; récemment, son projet de règlement-type sur les voiries dans les lotissements a été publiquement combattu par une fédération professionnelle représentant les intérêts du secteur privé en la matière.

L'Union des villes possède ainsi la particularité de représenter, dans la forme d'un syndicat, les intérêts publics des corps politiques locaux, et de participer, en leur nom et pour les questions de leur ressort, à l'orientation de la politique du gouvernement.

Le phénomène n'est pas limité à la Belgique. L'action conjuguée des associations nationales de pouvoirs locaux a même donné naissance à une *Union internationale des villes et communes*. Un « Conseil des communes d'Europe » a été constitué, d'autre part, à l'occasion d'un congrès qui s'est tenu à Genève en 1951. Il est devenu le représentant des communes et des régions européennes auprès des institutions européennes et auprès du Conseil de l'Europe, qui lui a accordé le statut consultatif de catégorie A. Il rassemble environ 40.000 communes. Il faut encore relever l'existence d'une « Commission des pouvoirs locaux », au sein de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, dont émanent des propositions d'arrangements internationaux dans des matières intéressant la gestion locale.

(33) Voyez le rapport à l'assemblée générale du 4 mai 1966, p. 61.

VI. LES ORGANES DE LA POLITIQUE REGIONALE

C'est un décret du 9 vendémiaire an IV qui, sous l'occupation française, a découpé notre territoire en neuf circonscriptions de superficies sensiblement égales, taillées sur le modèle du département. Ce sont nos neuf provinces actuelles.

Ce tracé, conçu pour les besoins administratifs de l'époque, ignore les régions naturelles et les indications de la géographie économique en général.

Le besoin s'est ainsi progressivement affirmé d'entités intermédiaires, aptes à se saisir des problèmes propres aux régions et aux grandes agglomérations (34).

Le seul instrument juridique actuellement disponible pour ce faire est l'*association intercommunale*, créée dans un but d'intérêt communal bien déterminé (loi du 1^{er} mars 1922) ou constituée en vue de l'implantation d'industries nouvelles (loi du 18 juillet 1959) ; l'Etat et la province, et même des particuliers peuvent y participer.

Les associations de ce type, dont les statuts sont calqués sur ceux des sociétés commerciales, ont été conçues pour répondre, par des techniques appropriées, à des besoins bien précis en matière économique et sociale (services publics de distributions d'eau, de gaz et d'électricité, création de parcs industriels, etc...) et, dans ces domaines, elles ont largement fait leurs preuves. Mais elles ne sont pas adaptées à l'exercice d'une mission politique proprement dite, à défaut de pouvoir s'appuyer directement sur les corps politiques élus et de disposer d'un véritable pouvoir (35).

En l'absence d'autres moyens, le gouvernement et les autorités provinciales ont pourtant provoqué la création de plusieurs grandes intercommunales, appelées à se partager les territoires des provinces, et dotées de multiples compétences, notamment en matière d'aménagement du territoire, de logement, d'expansion économique, etc. Elles sont d'ordinaire présidées par le Gouverneur de la province (36).

D'autres formules ont été envisagées.

Le 26 janvier 1965, les conclusions de la « Table ronde » pour la

(34) Voyez A. MOLITOR, « La place et le rôle de la province dans les institutions de la Belgique », in *La Provincia*, Instituto de ciencias sociales, Barcelona 1966, II, p. 217; P. ORIANNE, « Réflexion sur l'évolution des structures provinciales en Belgique », *ibid.*, p. 203; *Bulletin du Crédit communal*, 1966, p. 55.

(35) Voyez le rapport sur les réformes de structures, annexé au rapport à l'assemblée générale de l'Union des Villes du 4 mai 1966, pp. 28 et suiv.

(36) Voyez l'ouvrage de M. P. HAUTPHENNE, « Les associations de communes en Belgique ». *Union des Villes et Communes belges*, 1966, p. 174.

réforme des institutions ont été déposées (37); deux chapitres sur trois traitent des problèmes de la décentralisation et de la déconcentration, d'une part, de l'autonomie culturelle d'autre part. Un avant-projet de loi a aussitôt été soumis pour avis au Conseil d'Etat, par le ministre de l'Intérieur, prévoyant notamment la constitution de « sociétés de développement régional » chargées d'établir l'inventaire des besoins économiques de la région et de promouvoir son développement économique.

Les conclusions de la « Table ronde » comportaient aussi le vœu de voir créer par la loi un conseil culturel pour chacune des communautés linguistiques.

Enfin, le 8 novembre 1966, un projet de loi sur les « fédérations de communes » a été déposé. Il y va de la création d'un organisme intermédiaire qui serait réellement l'émanation du pouvoir communal et jouirait des compétences nécessaires à une *action politique*.

A l'intérieur de circonscriptions déterminées par le conseil provincial ou par le Roi, les communes auraient la faculté de se fédérer en vue de régler en commun certains problèmes en rapport notamment avec l'aménagement du territoire et son équipement; diverses attributions communales pourraient être transférées à la fédération, moyennant approbation royale et accord du législateur.

La fédération serait obligatoire au moment où la majorité des conseils communaux de la circonscription, représentant les deux tiers de sa population, auraient émis à ce sujet une décision favorable, entérinée par le Roi et approuvée par le législateur.

La fédération serait administrée par un Conseil, un collège des bourgmestres, un président et un bureau exécutif. Le conseil serait composé de membres élus tous les six ans par les conseillers communaux des communes fédérées, selon le système de la représentation proportionnelle (38).

*
**

Il existe encore un organe régional, qui est appelé à jouer un rôle dans l'aménagement du territoire. Il s'agit des commissions consultatives que le Roi a été habilité à instituer dans les régions qui doivent

(37) Délégations du Parti social chrétien et du Parti socialiste belge: « Conclusions sur les travaux de la Commission pour la réforme des institutions et documents annexes », publiés par le Service d'information et de documentation, Chancellerie du Premier Ministre (1965).

(38) Voyez le résumé de ce projet publié dans la revue « Intercommunale », janvier 1967, n° 3, p. 43; voyez aussi le texte de l'avant-projet publié en annexe au rapport à l'assemblée générale de l'Union des Villes du 4 mai 1966, p. 41.

faire l'objet d'un plan d'aménagement (loi du 29 mars 1962, art. 7). Elles sont composées pour moitié de délégués du Gouvernement, de membres des députations permanentes, de membres de conseils d'administration d'associations de communes, lorsqu'il en existe dans la région, et de membres de collègues échevinaux, tous nommés directement par le Roi. Les autres membres sont nommés par le Roi, sur présentation par le ou les gouverneurs des provinces intéressées d'une liste double de candidats choisis parmi les personnes représentant *les principaux intérêts privés* de la région.

L'avis de la Commission doit être recueilli par le Roi préalablement à l'adoption des plans régionaux d'aménagement et des plans de secteur. Il est publié en même temps que l'arrêté royal approuvant le plan. Lorsque le Roi s'écarte de l'avis, il doit motiver sa décision.

CONCLUSIONS

Les aperçus qui précèdent ne sont que le point de départ d'une étude systématique qui reste à entreprendre.

Sans doute permettent-ils déjà de se rendre compte d'un certain nombre de caractéristiques qui donnent à la politique provinciale et communale sa physionomie propre.

Nos collectivités locales sont mal connues. Elles offrent pourtant à l'étude de la science politique un champ d'observation original, varié et singulièrement attachant pour qui prend la peine d'y pénétrer.

Serait-ce parce qu'il s'agit de « micro-politique » que le sujet est d'ordinaire délaissé par les chercheurs ? Ce serait, pensons-nous une erreur. Du seul point de vue de la participation politique la matière, déjà, est riche d'enseignements, sur le problème général du comportement du citoyen à l'égard de la chose publique.

La chose est vraie également du point de vue de l'information politique, ainsi qu'on a pu s'en rendre compte à la suite de l'enquête menée par l'Institut belge de Science politique parmi la jeunesse ; cette enquête a révélé que si une moyenne de 79 à 92 % des jeunes de 18 à 22 ans ne connaissaient pas le nom du ministre de l'Intérieur ou du ministre des Affaires économiques, 87 % d'entre eux, en revanche, connaissaient le nom de leur bourgmestre et 76 % étaient au courant de son appartenance politique (39).

(39) André PHILIPPART, « Une enquête sur l'information et les connaissances politiques des jeunes (18-22 ans) en Belgique ». *Res Publica*, 1964, p. 393; voyez aussi J. STENGERS et A. PHILIPPART, « Une expérience d'enquête électorale », Bruxelles, *INSOC*, 1959, n° 4, 88 p.

Peut-on nier qu'il y ait là un phénomène qui mérite réflexion ?

Chacun, sans doute, peut en donner une explication à sa manière. Au-delà des apparences, il reste à vérifier, par une observation méthodique, la raison de ces différences d'attitudes et de comportement du citoyen à l'égard de la politique nationale d'une part, de la politique locale d'autre part.

Et peut-être aussi à en tirer des leçons.

