

# Quelques réflexions au sujet de l'aménagement du territoire, de l'expansion économique et des institutions régionales

par G. CHRISTOPHE,  
Commissaire d'arrondissement.

★

« Bref, elle (la centralisation) excelle davantage à prévenir qu'à agir. Sa force l'abandonne dès qu'il faut déranger ou accélérer la marche de la Société; et dès que la coopération des simples citoyens est nécessaire à l'application de ses mesures, le secret de son impuissance apparaît. »

A. de TOCQUEVILLE:  
*La Démocratie en Amérique.*

Les limites administratives, dont beaucoup ne sont plus que des résidus historiques, s'opposent souvent aux réformes de structure proposées par les plans régionaux d'aménagement. Voilà ce que de nombreux rapporteurs ont déclaré au XXIV<sup>e</sup> Congrès International de l'Urbanisme qui était consacré à l'aménagement et l'habitation dans la région (1).

M. le professeur Astengo, notamment, terminait sa communication en constatant que presque partout l'aménagement du territoire dénonce le caractère inadéquat de la structure administrative et souligne la nécessité de modifier les organismes actuels, communaux ou supracommunaux, en proposant de nouvelles limites territoriales, de nouvelles compétences, de nouveaux organismes.

M. Bertrand Motte, député de Lille, considéré en France comme l'un des plus grands spécialistes de l'économie régionale, lui faisait écho au congrès international d'Ostende (2) consacré à ces nouveaux problèmes en affirmant que les régions doivent disposer d'un ensemble d'organismes administratifs « nantis de compétence s'étendant à l'ensemble des questions qui peuvent trouver, dans la dimension régionale, les moyens de leur solution ».

Ainsi, deux congrès internationaux récents ont consacré définitivement la plupart des thèses régio-

nalistes défendues, dans les années 1940, par David E. Lilienthal, président de la Tennessee Valley Authority. Non seulement les thèses mais également les méthodes d'aménagement et d'expansion proposées par celui-ci dans son livre célèbre *Construit pour le Peuple*. Or, le président de la T.V.A. dit, avec netteté, qu'il ne peut y avoir de mise en valeur d'une région sans :

« — Qu'un organisme fédéral autonome ait  
» pouvoir de prendre ses décisions sur place ;

» — Que toute l'autorité, en ce qui concerne  
» la mise en valeur des ressources, repose claire-  
» ment sur cet organisme, et ne soit pas divisée  
» entre plusieurs organismes fédéraux centralisés ;

» — Que la loi stipule la coopération de cet  
» organisme fédéral-régional avec les services lo-  
» caux ou l'État. »

Ces problèmes commencent à être étudiés dans notre pays où des esprits éclairés se demandent si, dans sa structure présente, l'État peut entreprendre et conduire à son terme une politique d'aménagement. Mon propos n'est pas de passer en revue toutes les initiatives nées de cette préoccupation. Je me bornerai à quelques réflexions sur les travaux du groupe d'études pour la conception et la réalisation des plans régionaux d'aménagement créé, en septembre 1958, en exécution des vœux du VI<sup>e</sup> Congrès de la Fédération belge de l'Urbanisme.

(1) Le XXIV<sup>e</sup> Congrès international de l'habitation et de l'urbanisme s'est tenu à Liège du 31 août au 6 septembre 1958.

(2) Le Congrès international d'économie régionale s'est tenu à Ostende du 7 au 11 septembre 1958.

Appelé à faire partie de cette commission, il m'a paru immédiatement que celle-ci, par la nature même du sujet traité, devait dépasser la simple étude d'organismes nouveaux pour aboutir fatalement à un projet de réforme politique de l'Etat.

M. Michel Debré, l'actuel Premier Ministre français, dans un article publié en 1956 (3), a clairement démontré que la création d'une institution régionale nouvelle a pour résultat certain de modifier la structure de l'Etat. En effet, cette structure est intimement liée aux divisions territoriales qui ne constituent pas seulement un découpage géographique, mais également la base d'une répartition des compétences et des pouvoirs. « Le régionalisme, écrit-il, fût-il souhaité pour d'excellentes raisons d'ordre économique, débouche sur un problème politique d'une ampleur qui ne doit pas être dissimulée. » Plus loin, il dit encore : « L'administration est liée au pouvoir d'une manière indissoluble : l'aménagement de ses services et de ses compétences est d'abord le fait d'une conception et d'un système de pouvoir. C'est seulement quand on a pris conscience de cette vérité que l'on peut adopter un parti et tenter d'agir : demeurer à l'intérieur d'un système, mais en fonction des difficultés, chercher les formes possibles. Aller au-delà de ces réformes, c'est vouloir changer le régime politique. » S'il m'a paru nécessaire d'insister sur la démonstration de M. Michel Debré, c'est que les spécialistes de l'aménagement sont souvent tentés de ne considérer ces problèmes que sous un angle purement technique, de négliger leurs aspects politiques ou d'agir comme s'ils ne devaient pas être posés. Cette tendance s'est parfois vérifiée au cours des séances de notre commission.

L'organisme que nous avons à étudier devait, selon la note de travail soumise à nos réflexions, « pouvoir résoudre à la fois les problèmes économiques, sociaux, culturels et autres (de la région) et harmoniser dans l'espace les solutions retenues ».

Devant une compétence aussi étendue, j'ai demandé s'il ne convenait pas de parler de *pouvoir régional* plutôt que d'institution régionale. En effet, cette énumération nullement limitative — voyez la formule « et autres » — semblait vouloir remettre à cet organe la gestion des intérêts régionaux de la même manière que les intérêts locaux sont confiés aux communes.

Cette thèse eut assez de poids, en commission, pour faire l'objet d'un projet de conclusions où il était proposé la « création d'une véritable autorité » régionale au sein de laquelle on fera coexister la responsabilité politique et les moyens d'action. Elle serait uniquement compétente pour gérer les intérêts régionaux et plus spécialement ceux relatifs au développement et à l'aménagement de la région ».

Elle n'a pas été retenue dans la rédaction définitive des propositions de la Commission, parce que la majorité des membres ont estimé que la création d'une autorité régionale posait des problèmes d'ordre constitutionnel et qu'elle bouleversait profondément le régime politique actuel. Ils ont préféré, comme dirait M. Michel Debré, rester « à l'intérieur du système » en confiant à des services publics existant déjà dans notre droit administratif, les associations de communes, la mission : a) de concourir à l'établissement des plans de développement et d'aménagement de la région ; b) d'établir les programmes à long et à court terme de réalisation de ces plans et d'en contrôler l'exécution (4).

A-t-on pour autant éliminé les difficultés politiques et choisi le meilleur instrument pour une politique régionale efficace ? Les tâches confiées sont-elles compatibles avec le statut et la nature juridique des intercommunales ? J'hésite à répondre affirmativement (5). En effet, dans l'esprit des partisans de l'intercommunale d'aménagement du territoire, celle-ci doit promouvoir, surveiller et coordonner l'exécution des programmes régionaux établis.

Les communes associées lui abandonnent, en fait, bien de leurs attributions en matières économiques, sociales, culturelles « et autres », pour autant que le problème envisagé ne puisse être résolu que sur le plan régional. Je me demande si, à la limite, pareille solution n'aboutira pas à faire coexister sur un même territoire des institutions — Province et Communes — qui selon la Constitution détiennent le pouvoir politique, mais ne disposeraient

(3) Problèmes économiques et organisation administrative. Revue Française de Science Politique, avril-juin 1956.

(4) Pour une politique régionale. Brochure éditée par la Fédération belge de l'Urbanisme et de l'Habitation. Bruxelles, 1959.

(5) Dans le bulletin du Grand Liège de novembre 1958 consacré à l'économie européenne et au régionalisme, d'importantes réserves sont également exprimées concernant ces intercommunales.

plus que de très faibles moyens pour l'exercer, et des organismes, les associations intercommunales d'aménagement du territoire, politiquement irresponsables, mais qui détiendraient effectivement les moyens d'action, soit, en définitive, le pouvoir réel.

On pourrait encore craindre que ces intercommunales échappent à un contrôle direct et de l'électeur et du pouvoir central (6).

Situation qui me semble, au point de vue institutionnel, malsaine. Autre objection : Hauriou a dit que « l'association intercommunale peut faire plus » grand que la commune, mais elle ne peut pas « faire autre chose ». Or, je me demande si les problèmes régionaux ne sont pas, très souvent, intrinsèquement différents des problèmes communaux. Un problème régional ne naît pas d'une simple addition de questions locales. L'étendue du territoire sur lequel les problèmes régionaux sont posés, l'esprit dans lequel ils doivent être abordés, les moyens qu'ils exigent, leur donnent, à mon sens, une originalité qui les distingue nettement des intérêts locaux proprement dits. Si cette distinction était factice, comment différencier les questions d'intérêt provincial et celles d'intérêt communal ? Dès lors, les problèmes d'intérêt régional sont-ils vraiment de la compétence des associations intercommunales, surtout s'ils sont confiés à une institution habilitée à résoudre, à la fois, les questions culturelles, économiques et sociales ?

N'oublions pas non plus que l'association entre communes est jusqu'à présent un droit, non une obligation. La solution envisagée plus haut exigerait donc qu'on légifère pour rendre obligatoire ce qui n'est que facultatif.

Je crains, enfin, que le système proposé ici ne bouleverse fondamentalement l'organisation traditionnelle de la tutelle administrative en Belgique. Il est impensable, en effet, que l'intercommunale puisse contrôler l'exécution des plans régionaux sans détenir des pouvoirs de tutelle, confiés jusqu'à présent aux autorités centrales et provinciales. Ce partage se fera-t-il sans conflits ? D'autre part, est-il normal qu'une association contrôle les actes de ses associés. Est-on certain qu'une tutelle de ce type s'exerce avec l'indépendance nécessaire et ne favorise pas la formation de féodalités politiques, centrifuges par nature ?

Ces raisons m'ont amené, ainsi que je l'ai dit plus haut, à proposer la création d'une personne

publique administrative au sein de laquelle on fera coexister la responsabilité politique et les moyens d'action. A l'instar du *Kreis*, la région — dont je chercherais plus loin à préciser l'étendue — aurait la personnalité juridique. Elle constituerait, dans le cadre de l'administration générale du royaume, la circonscription intermédiaire entre la commune et la province, ou la grande région. Elle serait uniquement compétente pour gérer les intérêts régionaux et plus spécialement ceux relatifs à l'aménagement de la région. Ces attributions devraient être nettement déterminées dans la loi qui lui donnerait naissance.

La région serait dotée, comme le *Kreis*, d'un budget, d'un corps politique et d'un organe de direction, présidé par un fonctionnaire représentant à la fois le pouvoir central et l'administration autonome de la région.

Me référant fréquemment à l'exemple du *Kreis*, je crois utile de donner ici quelques précisions au sujet de cette institution régionale allemande.

La compétence exacte du *Kreis* n'est pas définie. Elle se limite aux fonctions utiles à tout le *Kreis* ou à la majorité de ses habitants.

Le *Landrat*, la plus haute autorité du *Kreis*, y représente à la fois le pouvoir central et l'administration autonome régionale. Il est élu par la Diète du *Kreis*, parmi les personnes qui se sont présentées pour cette fonction, sous la surveillance de l'autorité de tutelle du *Kreis*. Son mandat dure six ans et peut être renouvelé une fois. Ses fonctions sont importantes : il préside l'assemblée du *Kreis* et le comité du *Kreis*, dont il prépare les séances, les décisions et leur application. Il dirige et surveille la marche de toute l'administration et se charge du déroulement régulier des affaires administratives. Le *Landrat* peut se charger de l'exécution de certaines décisions. Il peut prendre des mesures exécutoires, tout en prévenant, dans le plus bref délai possible, les membres de ce comité.

Enfin, le *Landrat* est le représentant du pouvoir central dans le *Kreis* : à ce titre, il veille à l'exécution des lois et décisions qui lui sont communiquées, et assure l'harmonie de l'administration du *Kreis*

(6) Lire à ce sujet l'article de M. V. Orabbe « Le contrôle de l'entreprise publique en Belgique », *Res Publica*, vol. I, 1<sup>er</sup> semestre 1959.

et des communes de ce *Kreis* avec les directives du gouvernement du *Land*.

La seconde autorité de l'administration du *Kreis* est le comité du *Kreis* : le « *Kresausschuss* ».

Le comité du *Kreis* est l'organe d'administration principal dans le *Kreis*, puisque, sous la présidence du *Landrat*, il décide de l'exécution des textes et décisions du conseil et il s'occupe des décisions venant du *Regierungsbezirk* ou du *Land*.

Outre le comité et le *Landrat*, il reste comme troisième organe d'administration le *Kreistag*. Le *Kreistag* est élu au suffrage universel, libre, égal, secret et direct. Il décide de l'administration du *Kreis*, mais, en fait, remet sa gestion courante aux soins du Comité du *Kreis*. C'est le *Kreistag* qui décide de reprendre pour le compte du *Kreis* certaines fonctions communales ou de syndicats de communes.

En cas de création d'un pouvoir régional, la province aurait la connaissance des problèmes posés par l'aménagement et l'expansion des grandes régions ainsi que la tutelle de l'autorité régionale. On disposerait ainsi, comme en Allemagne fédérale, d'une structure administrative dont les rapporteurs du Congrès international de l'Urbanisme ont loué la grande souplesse permettant un acheminement rationnel des enquêtes et des plans d'aménagement du territoire à différents niveaux et avec des modalités différentes.

Ce projet, trop audacieux pour certains, a le mérite, me semble-t-il, de résoudre clairement le problème institutionnel que pose toute politique régionale. Selon l'expression de M. L. Moulin, il vise à supprimer « les goulots d'étranglement » (7) que constituent pour l'expansion régionale des instruments politiques inadéquats.

Il tend à répondre aux critères fondamentaux définis par D.E. Lilienthal et, à sa suite, par bien des spécialistes de l'aménagement du territoire.

Il facilite grandement la solution des problèmes posés par les petites communes et constitue, en fait, une première étape de la réforme des institutions communales.

Il unifie, au sein d'une même personne publique, l'administration de gestion et celle de mission, réduisant ainsi au maximum les nombreux conflits de compétence qui naissent de l'existence sur une

même portion de territoire de services différents (8).

Il garantit mieux que l'intercommunale la structure unitaire de l'Etat, car il serait placé sous l'autorité d'un fonctionnaire qui serait, à la fois, agent du pouvoir central et agent du pouvoir régional, pour la gestion des intérêts exclusivement régionaux. Fonctionnaire qui aura un rôle d'impulsion et non uniquement de contrôle comme ce serait le cas dans l'intercommunale. En Allemagne, le *Kreis* n'a jamais été considéré comme un organe centrifuge, au contraire; songez à la création de nombreux *Kreis* dans les territoires d'Alsace-Lorraine rattachés à l'Empire allemand en 1871.

J'y vois une dernière raison à laquelle mon expérience m'oblige à attribuer une grande importance.

La Belgique connaît certainement une crise de la conscience civique.

Les interventions de l'Etat se multiplient à l'infini et, par un paradoxe étrange, il apparaît aux citoyens comme une réalité de plus en plus lointaine, de moins en moins homogène.

Devant l'éparpillement de la puissance publique en une multitude des services publics, paraétatiques et autres, devant la transformation de l'Administration en une machine pesante et impersonnelle, devant la force sans cesse grandissante des puissances de fait, le citoyen semble avoir de plus en plus de peine à formuler une juste conception de l'Etat.

Les graves difficultés intérieures que notre pays a connues au lendemain de la Libération ont encore ajouté à la confusion.

Les réformes de structure réclamées par tant d'hommes éminents visent, notamment, à restaurer l'autorité de l'Etat. Ce projet y contribuerait certainement puisqu'il tend à rassembler les pouvoirs épars dans les mains de commissaires du gouvernement qui, à l'échelon de la province et de la région, seraient des facteurs d'unité et rendraient aux citoyens le sens de la puissance et de l'unité de l'Etat. A notre époque où les disciplines scientifiques reconsidèrent tant de problèmes en fonc-

(7) L. Moulin. Les conditions politiques préalables à tout programme économique. Revue politique et parlementaire, Paris, décembre 1956.

(8) E. Pisani. Administration de gestion, administration de mission. Revue Française de Science Politique, avril-juin 1956.

tion de l'homme, nous devons rappeler qu'en politique les citoyens ont aussi besoin de donner un visage au pouvoir.

La compétence territoriale à attribuer à cette nouvelle personne publique m'amène à formuler deux observations préalables.

Le dernier Congrès international de l'Urbanisme a donné de la région la définition suivante : « La région est un territoire défini de façon telle qu'il » soit possible à son niveau de faire la synthèse » des éléments complexes qui la constituent, c'est-à-dire des éléments urbains et ruraux, économiques et sociaux, de caractère national et local. » Elle doit être aménagée comme un ensemble » possédant une autonomie relative, mais non » comme une unité isolée. »

Pour F. Gravier, une telle région doit compter un million d'habitants au minimum ; pour d'autres spécialistes, il faut même atteindre 2 millions. C'est à de telles régions de dimension européenne que fait allusion, sans doute, le traité de Rome. Les spécialistes de l'aménagement du territoire ont été frappés, ces temps derniers, par de récentes mesures préparées en ce domaine par le gouvernement français. Le territoire métropolitain était jusqu'à présent divisé en vingt-deux régions. Ce nombre sera ramené à cinq grandes unités. Le gouvernement français veut, en procédant à ce regroupement, donner naissance à de grandes régions capables, sur le plan européen, de contrebalancer l'influence des *Länder* allemands.

En Belgique, nous risquons de ne pas parler le même langage que nos voisins. En effet, si on se réfère au projet de loi organique sur l'urbanisme, il est évident que le gouvernement, lorsqu'il parle de région, songe à des territoires moins étendus et moins peuplés, qui ne constitueraient en France ou en Allemagne que de modestes sous-régions. Une dimension régionale trop étriquée peut constituer un handicap mortel pour les études d'aménagement et leur réalisation ; de telles régions étant incapables de faire une synthèse valable des éléments qui la constituent et de trouver sur place les animateurs et les cadres indispensables, à moins qu'elles ne se rattachent à une grande région internationale de type européen. Dans ce cas, il conviendrait que les pays intéressés harmonisent les études d'aménagement et d'expansion qui seraient conduites de part et d'autre des frontières.

Des problèmes de cette nature se posent aujourd'hui dans les arrondissements d'Arlon et de Virton qui forment une zone géographique homogène, connue sous le nom de Lorraine belge ou de Sud-Luxembourg. S'étendant le long des frontières française et grand-ducale, sur une superficie de 104.000 hectares, elle se compose de 68 communes totalisant 84.000 habitants.

La région a lourdement souffert de la perte, en 1839, du quartier allemand du duché de Luxembourg où se trouvent les grands gisements miniers, de la politique protectionniste de la France qui la coupait brutalement de ses marchés naturels, de l'éloignement des bassins charbonniers et des grands centres commerciaux, de l'accès tardif du Luxembourg aux voies de communications modernes et de l'absence totale de voies d'eau.

Un diagnostic rapide de la situation actuelle du Sud-Luxembourg y décèle une émigration alarmante, à l'intérieur de la région une concentration autour de quelques centres vivant principalement de la sidérurgie, un vieillissement excessif de la population, une forte régression des professions agricoles, des activités industrielles et commerciales peu diversifiées et souvent sclérosées. Ainsi, de 1950 à 1957, 2.000 exploitations agricoles ont disparu. Sur 9.378 personnes occupées dans le secteur secondaire en 1956, 7.047 sont employées dans la sidérurgie, dont près de 4.500 travaillent en Lorraine française. Ces seuls chiffres montrent bien la fragilité de la situation sociale de la région.

La question se pose donc de savoir si le Sud-Luxembourg ne doit pas être classé parmi les zones de dépression économique qu'il serait absurde de vouloir revivifier. Je ne le crois pas.

Voisins des bassins sidérurgiques du Grand-Duché de Luxembourg, de la Lorraine et de la Sarre, régions riches d'une industrie puissante et d'une population jeune et dense, le Sud-Luxembourg veut s'intégrer, grâce au Marché Commun, dans l'économie de ces zones en pleine expansion.

Pour atteindre ce but, le Comité d'expansion et d'aménagement du Sud-Luxembourg, créé en janvier dernier, a obtenu de faire partie de la conférence des régions du nord-ouest de l'Europe. Il a mené avec le Comité du Bassin lorrain des négociations visant à la poursuite en commun d'études relatives au plein-emploi, à l'utilisation de l'eau

industrielle, aux industries nouvelles, au financement et à l'infrastructure.

Ces pourparlers viennent d'aboutir favorablement.

Cet exemple prouve que l'harmonisation souhaitée est possible, à condition qu'on le veuille en temps opportun.

Seconde observation. Les sous-régions appelées secteurs dans la loi organique ne doivent pas être trop petites, sinon on morcellera inutilement le territoire national. Régionalisme n'est pas synonyme de particularisme. Il ne doit pas avoir pour effet d'exacerber l'esprit de clocher et de faire naître des secteurs minuscules où, faute de vrais problèmes, des « élites » à l'échelle de leur canton s'énerveront à formuler des revendications stériles contre les secteurs voisins donc concurrents.

Il y a un équilibre à trouver, d'autant plus difficile à atteindre que la recherche doit être conduite dans une optique dynamique considérant la réalisation du Marché Commun comme une donnée essentielle du problème.

Ceci dit, la compétence territoriale du pouvoir régional doit être cherchée au niveau de la sous-région, du secteur ou, selon la terminologie du R.P. Lebreton, de l'unité collective de vie.

Fr. Gravier, qui depuis de nombreuses années s'interroge sur les problèmes de l'organisation territoriale et de l'expansion régionale, porte sur l'arrondissement français un jugement constant : « L'arrondissement, dit-il, est riche d'avenir. Sa force est de coïncider très fréquemment avec un terroir, une région naturelle. A l'âge de l'automobile, l'arrondissement — ou son équivalent — représente l'unité de voisinage parfaitement adapté à la vie quotidienne... La sous-préfecture, en effet, équivaut généralement pour son arrondissement au quartier commercial et administratif pour une grande agglomération... L'automobile, en facilitant démesurément les relations économiques et sociales dans les zones rurales, mais aussi en provoquant l'embouteillage des grandes villes, favorise et commande presque la décentralisation... Pour l'Etat, les arrondissements offrent la chance unique d'une administration à l'échelle humaine... Ce serait, si on le voulait, la base de notre modernisation provinciale. »

A mon sens, l'expérience confirme les affirmations de Gravier. En matière d'aménagement notamment, une unité territoriale d'une centaine de communes, comme l'arrondissement par exemple, constitue certainement le cadre le mieux approprié à une collaboration réelle des collectivités locales et du pouvoir central pour l'application de projets qui, selon le mot de Weulersée, constituent une tentative de géographie volontaire.

Le 27 mai 1834 déjà, alors que la Chambre des Représentants discutait le projet de loi relatif à l'organisation provinciale, M. Dubois déclara à la tribune : « L'arrondissement n'est pas toujours une chose entièrement fictive; souvent il présente une agrégation d'intérêts fort importants. Les mêmes besoins, le même genre d'industrie, des délimitations naturelles, créent entre ses habitants des rapports continus et peuvent en faire le corps politique le plus parfaitement et le mieux constitué entre la commune et la province. »

La question avait même été posée, à la section centrale, de doter l'arrondissement d'un conseil et d'un budget, comme on l'a fait en Allemagne pour le *Kreis*.

Ce serait un non-sens en matière d'aménagement du territoire d'affirmer que les limites territoriales de la nouvelle personne publique doivent nécessairement correspondre avec celles des arrondissements administratifs actuels. Ce sera justement aux plans d'aménagement d'établir le territoire des sous-régions, mais je ne serai pas surpris de voir, en Belgique, se vérifier également les constatations faites, en France, par Fr. Gravier.

En Israël, pays neuf, de petites villes de 3 à 7.000 habitants sont aménagées en vue de dispenser chacune à un groupement de villages-centres avec leurs satellites les principaux avantages de la vie urbaine et les services administratifs correspondants. Chaque village atteint ces petites villes en trente minutes d'automobile. Leur zone d'influence correspond à celle d'un chef-lieu d'arrondissement, en Belgique.

En ce qui concerne l'inconstitutionnalité éventuelle du pouvoir régional, je ne me risquerai qu'à cette seule réflexion : la Constitution exclut-elle l'autorité régionale par cela seul qu'elle ne l'établit pas ?

Cet argument me paraît d'ailleurs perdre beaucoup de son poids lorsqu'on sait que la T.V.A. n'a entraîné aucune modification de la Constitution des Etats-Unis et est restée soumise au contrôle absolu du Congrès, alors qu'elle étend sa juridiction sur une superficie égale à celle de l'Angleterre et de l'Ecosse réunies, intéresse sept Etats et compte une population de 4.500.000 âmes.

Mais je crois pouvoir affirmer que la création d'un tel pouvoir n'est pas contraire aux tendances actuelles de la législation et de la doctrine. Je m'appuyai notamment sur le rapport de M. le professeur M. Vauthier au Congrès international des Sciences administratives de 1947 à Berne, dont j'extrai les passages suivants :

« S'il est permis de faire des prévisions, le régime de gouvernement local subsistera en Belgique, mais il recevra des aménagements qui auront pour conséquence générale une action plus marquée du pouvoir de contrôle de l'Etat. Mais cette intervention de l'Etat ne signifiera pas nécessairement un abandon des intérêts locaux au profit de l'intérêt général. La gestion des intérêts locaux affectera plutôt d'autres formes, comme l'association des communes ou la formation de grandes agglomérations, ou la constitution de districts régionaux. »

« Dans le même ordre d'idées, un projet de loi tendant à l'introduction d'un « régionalisme » qui serait superposé à la division territoriale communale, mais serait demeuré étranger à la province, était à l'étude du ministère de l'Intérieur au début de 1940. Il s'agissait de créer un régime spécial pour la région de Spa et des Fagnes. Cette région présente, en effet, un intérêt touristique; elle est enrichie par la présence de sources thermales dont la protection doit être assurée; elle est de nature à être transformée en une sorte de « parc national ». On envisageait de confier à un Haut Commissaire royal le pouvoir de statuer, par voie d'autorisation et d'approbation, sur certains actes des autorités communales, auxquelles le Haut Commissaire eût été en droit de faire des injonctions ou, mieux, de se substituer en cas de carence ou de refus. Devaient entrer dans sa compétence, notamment, les plans généraux d'urbanisation, les autorisations de bâtir, la circulation, la police. »

« Les protagonistes de cette réforme en prévoyaient une large extension. Sa mise en applica-

tion dans la région de Spa n'aurait été qu'une première expérience. »

Au centre de recherche pour la solution nationale des problèmes sociaux, politiques et juridiques en régions wallonnes et flamandes, M. le sénateur Allard, dans le document n° 110, a proposé la réunion de plusieurs communes au sein d'une nouvelle institution appelée cercle rural, *Kreis* en allemand. Cette proposition a été retenue par la section politique dans la motion n° 9 (doc. n° 313).

Une réforme plus radicale encore avait été proposée au Congrès de Berne par M. le directeur général Warnotte. Ce dernier envisageait une refonte complète des institutions provinciales et communales.

« Moyennant quelques modifications dans les conditions actuelles, suggérait-il, les provinces seraient substituées aux communes. Celles-ci pourraient être administrées par des délégués provinciaux, c'est-à-dire par l'Etat, assistés de corps ou conseils purement consultatifs. Pour éviter les abus, qui sont possibles dans toutes les organisations, on peut prévoir le référendum régional sur les questions d'intérêt essentiel. Quant aux finances régionales, elles ne seraient pas distinctes de celles du gouvernement central. Il n'y aurait plus qu'une seule perception des impôts, celle-ci étant réservée au seul véritable pouvoir dans la nation. »

La nouvelle personne publique qui fait l'objet de cette étude sommaire devrait être compétente pour s'occuper à la fois des problèmes posés par l'aménagement du territoire et par son expansion économique. N'oublions pas, en effet, que, si les premiers relèvent du ministère des Travaux publics, les seconds sont du ressort des Affaires économiques, et que ce dernier département songe également à créer ou à favoriser la création d'organismes consultatifs régionaux appelés à collaborer au développement économique du pays.

Il serait regrettable que la poursuite non coordonnée de ces deux objectifs ait pour résultat de faire naître, dans une même région, des organismes parallèles qui devraient trop souvent faire appel aux mêmes personnes pour remplir leurs missions. D'où conflits possibles de compétence et prolifération de réunions, de rapports et de prestations qui décourageront vite les meilleures volontés. Si paradoxale que cette réflexion puisse paraître, le temps nous est en province encore plus mesuré qu'à la capitale,

car les distances et la multiplicité des réunions — la province manque d'hommes — nous laissent relativement moins de liberté que dans les grands centres.

En dix ans, la Tennessee Valley Authority a domestiqué un fleuve sauvage, grâce à la construction et à l'amélioration de 21 barrages, dont plusieurs comptent parmi les plus grands des États-Unis. Pour atteindre ce résultat, 70.000 hectares de terre ont été défrichés, 2.000 kilomètres de grandes routes et 225 kilomètres de voies ferrées construits, 113 millions de mètres cubes de ciment, de pierre et de terre employés.

En 1944, 12 millions de kilowatts-heure ont été produits dans la vallée. Sur une superficie totale de 1.200.000 hectares, 20.000 fermiers, élus par leurs voisins, expérimentent des méthodes modernes d'agriculture. Six grandes usines installées dans la vallée depuis 1933 consomment autant d'électricité que les habitants et les usines de Pittsburg et de Boston réunis. Elles traitent les métaux, les denrées alimentaires, les fibres de bois de construction, les produits chimiques, les explosifs, etc.

Ces résultats impressionnants ont été possibles parce que la loi autorisant la création de la T.V.A. a mis sur pied un organisme unique qui s'est vu confier l'ensemble des travaux de développement d'une région dont aucun ne devait être considéré comme une fin en soi.

Dans mon ressort, le curage extraordinaire de la Semois sur une distance de 30 kilomètres, commencé en 1950, n'est pas encore achevé! Le manque d'ingénieurs et de techniciens, les difficultés budgétaires, la procédure compliquée concernant la demande de crédit, sont les causes principales de cet état de chose. Des exemples de ce genre ne manquent pas en Belgique. Pouvons-nous rester indifférents devant de semblables leçons, alors que l'opinion publique est extrêmement favorable aux idées de décentralisation et de régionalisme. Depuis près de trois ans, de nombreux congrès, colloques et séminaires sont consacrés à ces problèmes. Il est significatif d'y constater que les participants représentent, selon l'expression consacrée, les couches les plus larges de la population. Ainsi, par exemple, dans la province du Luxembourg, la moins peuplée du pays, de récentes journées de contacts ont réuni, durant trois jours, près de 200 assistants en vue d'étudier l'expansion et l'aménagement du Luxembourg.

Les trois grands partis traditionnels ont manifesté un intérêt unanime à voir résoudre les problèmes régionaux (9).

En juin dernier, le M.O.C. Mons-Borinage a réclamé expressément l'instauration d'un commissariat régional et d'un comité consultatif régional chargés de créer, de stimuler et de coordonner les activités requises par la reconversion du Borinage.

Il est fini, le temps où les adeptes de l'aménagement du territoire et de l'économie régionale vivaient dans une quasi-clandestinité. Leurs idées rencontrent une audience sans cesse grandissante auprès de nos compatriotes. Il faut savoir tirer la leçon politique qui se dégage de cette évolution et lui donner les instruments législatifs et les moyens d'action que postule sa réussite. Il n'est pas dit qu'une fausse prudence soit la meilleure manière de faire une bonne politique d'expansion régionale. Je dis bien fausse prudence, car le biais des intercommunales d'aménagement du territoire, dotées d'une compétence si large qu'elles ne correspondent plus du tout à la nature juridique de ces associations et nanties d'un pouvoir de tutelle redoutable sur ses associés, me paraît, tout compte fait, bien plus dangereux que l'instauration d'un pouvoir régional aux attributions nettement définies et soumis au contrôle des autorités centrales et provinciales.

Si cette dernière proposition devait être écartée, je préférerais alors la formule française de la société mixte de mise en valeur de régions dont l'exemple-type est la compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc (10). Ayant des objectifs strictement définis, faisant largement appel au capital privé et à la collaboration des élites régionales, ce type de société, qui s'apparente d'ailleurs à nos associations intercommunales, me paraît fort proche de la Tennessee Valley Authority.

Cette étude aboutit-elle à une recherche assez vaine de la perfection théorique, au détriment de solutions dites réalistes parce que respectueuses des pouvoirs et des cadres administratifs existants? On

(9) Cf. à ce sujet la brochure: Pour une politique régionale, citée plus haut.

(10) On lira à ce sujet, avec le plus grand profit, le livre de M. J.E. Godchot, Les sociétés d'économie mixte et l'aménagement du territoire. Collection: L'Administration nouvelle, Paris, 1958.



pourrait le craindre en songeant à la répugnance du législateur — on le comprend aisément — à modifier substantiellement des structures et des rapports de force établis depuis longtemps. Cette crainte se renforce à la lecture du projet de loi organique sur l'urbanisme qui paraît manifestement inspiré par de telles préoccupations ainsi que par une volonté de centralisation administrative, combien redoutable en l'occurrence.

N'est-ce pas le Conseil d'Etat qui, dans un avis donné le 20 mars 1958, disait : « Les plans régionaux sont l'œuvre du pouvoir central, les communes n'ayant qu'une compétence d'avis et une mission exécutive (art. 11 et 12).

» Aucune disposition de l'arrêté-loi n'associe, enfin, les autorités provinciales à l'élaboration des plans. »

» La procédure en vigueur postule donc une collaboration entre l'autorité communale et l'autorité centrale, tout en assurant à celle-ci une prédominance qui dépasse largement la conception traditionnelle de la tutelle. Le projet de loi, s'il donne certaines attributions au gouverneur de la province, n'en maintient pas moins le système en vigueur, fondé sur une répartition d'attributions entre le pouvoir central et le pouvoir communal. »

De même, il semble bien qu'à la commission des douze, prévue par l'article 5 de ce projet de loi, puissent s'appliquer textuellement ces conclusions du centre français des hautes études administratives relatives à une politique de développement (11) : « ... Mais, d'un autre côté, l'expérience montre que le travail administratif augmente et se diversifie. Il y a des besoins nouvelles, des adaptations nécessaires. Actuellement, les services locaux ne sont guère armés, ils n'ont pas de pouvoir de décision. Rien ne leur sert d'être d'accord sur place ; il dépendent de tutelles séparées et qui s'ignorent. »

Est-on enfin certain que la procédure de consultation des communes, comprises dans un plan régional, soit la plus efficace et la mieux adaptée aux buts poursuivis ? Lorsqu'on sait ce que comporte un plan régional et surtout les difficultés d'interprétation qu'il peut présenter à de non-initiés, il

faut tout redouter d'une telle procédure dont la durée constitue une réelle inconnue.

Si ces observations sont fondées quant à l'approbation du plan régional, que faut-il penser de son exécution ?

Une réforme est donc indispensable. Mais si l'on hésite quant aux solutions à prendre, deux faits s'imposent avec évidence.

Il ne peut y avoir de développement régional authentique sans une participation active des habitants de la région à la mise en valeur de ses ressources. Sinon il s'agira de planification pure et simple. Une telle participation ne peut être obtenue ni par des mesures centralisatrices ni par la pression de féodalités politiques. Les qualités d'initiative, de courage et de foi des habitants d'une région seront autrement stimulées s'ils se savent dirigés par un pouvoir, proche de leurs problèmes, auquel ils peuvent être associés et disposant des moyens d'action indispensables pour faire passer du rêve à la réalité des projets trop longtemps caressés et si rarement satisfaits. Je vis assez près de la région que j'ai l'honneur d'administrer pour savoir que ces affirmations ne sont pas gratuites et qu'elles correspondent à des faits que je vérifie tous les jours.

Mais seul un Etat fort peut se permettre de faire une politique régionale. Lui seul, comme le dit Bertrand Motte, « peut accepter sans risque de » déconcentrer ses moyens de commandement de » déléguer ses pouvoirs, de laisser s'affirmer les » vocations et les possibilités spécifiques, car il est » le seul en mesure de donner à cette construction » sociale son épanouissement, son équilibre et ses » limites ». Et cette force, il ne doit pas la trouver seulement dans l'excellence de ses institutions, dans la valeur de son gouvernement et de son administration.

Le concours actif, conscient et volontaire des citoyens à la vie du pays, grâce à l'organisation régionale, lui apportera cet élément irremplaçable dont D.E. Lilienthal ne cesse de parler dans son livre : *La démocratie au bas de l'échelle*.

(11) Ces études ont été publiées dans le no 43-44 de la Revue Urbanisme.

