

La Province

par Richard DECLERCK,
Gouverneur de la province d'Anvers.

★

Si la province n'existait pas il faudrait l'inventer. En formulant ce postulat sans réticences, je crois pouvoir situer les limites du sujet que la Direction de l'Institut de Sciences Politiques a bien voulu soumettre à vos réflexions.

C'est en effet dans le cadre du fait et du principe de la province que je désire examiner sa problématique. Certes, notre pays est si exigü qu'un « jet » peut le traverser en quelques minutes; la capitale, idéalement centrée, n'est séparée des différentes frontières que par des distances se fixant entre cent et deux cents kilomètres; les moyens de communication permettent de toucher les recoins les plus secrets sans la moindre difficulté. On pourrait dès lors concevoir théoriquement qu'une politique de décentralisation et de déconcentration ne fait qu'encombrer l'administration de rouages inutiles; on pourrait en principe défendre qu'une population d'une densité extrême aurait tout avantage à transcender ses localismes étriqués en resserrant les liens de ses pouvoirs publics. Ce ne serait qu'une vue de l'esprit.

Nos provinces sont solidement amarrées à leurs traditions et à leurs caractères spécifiques; elles sont inscrites dans notre histoire; elles ont fait naître et croître un patriotisme de terroir qui n'a rien perdu de son actualité et de sa ferveur. Le Limbourgeois se sent une entité aussi authentique que le Hennuyer; aucune intégration dans le Marché Commun ou dans une Europe fédérée ne pourra faire démordre l'Anversoï ou le Liégeois de la légitimité de ses aspirations.

C'est que nos provinces ont défié l'épreuve des temps et des variations; la succession de nos divers régimes d'occupation n'a entamé ni leurs frontières ni leurs centres de résistance; leurs institutions, dans leurs formes actuelles, traduisent à peu de choses près, l'évolution lente mais constan-

te qu'ont connue celles qui nous ont régis jadis. Ni les Gouverneurs d'ancien régime et ceux du Royaume-Uni, ni les préfets de l'Empire n'ont vu se modifier leurs caractères essentiels; leur substance a été transmise intacte au nouvel Etat Belge, qui lui-même n'a eu cure de leur faire subir d'impossibles mutations.

Depuis la Constitution de 1831 l'essentiel de l'armature des provinces n'a pas subi de modification. En vertu du titre III, le législateur a aligné les autorités provinciales sur les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires. Les conseils provinciaux administrent les intérêts régionaux dans certaines limites, qu'impose le contrôle de l'Etat. Mais leur droit d'établir des impôts, de faire des règlements de police qui sont de véritables lois locales et qui sont sanctionnées par des pénalités, constitue la marque la plus authentique de la souveraineté. Les provinces jouissent de la personification civile et politique et sont comme entités juridiques des personnes morales avec tout ce que cela comporte, y compris la faculté d'acquérir, de posséder et d'ester en justice.

Les fonctions des administrations provinciales sont de deux espèces: il y a celles qui sont propres à l'administration générale de l'Etat et qui leur sont soumises sous forme de délégation. Il y a les autres: les fonctions provinciales proprement dites, très évolutives et en pleine extension, qui concernent directement chaque province en particulier; elles confèrent le droit propre et personnel de délibérer et d'agir en tout ce qui concerne les intérêts provinciaux. Autant la constitution que la loi provinciale gardent un mutisme absolu sur la limite de ces intérêts. C'est ce qui explique l'énorme variation des interventions provinciales dans les domaines les plus étendus. Mais comme nous le laissons déjà entendre l'autonomie provinciale est circonscrite par l'intérêt général, que le pouvoir central

interprète dans son droit de surveillance et de contrôle. Le manque de règlement général quant à la notion des intérêts régionaux, explique pourquoi il y a un décalage notoire dans les initiatives prises par les différentes provinces. Ainsi dans le domaine de ce qu'on appelle les œuvres provinciales certaines administrations, surtout celles des provinces industrielles et du Brabant, ont été à l'origine en flèche par leurs tendances interventionnistes. À leur suite, les provinces flamandes se sont progressivement mises au rythme du développement de leur économie.

On peut constater que certaines initiatives produisent un effet de mimétisme avec même une tendance à la généralisation. D'autres restent en propre en vertu du caractère spécifique de chaque province. Il en résulte que par l'action de ses provinces, la Belgique possède un éventail d'œuvres et d'institutions d'une grande multiplicité. Tantôt la préférence est accordée à des institutions exclusivement prises en charge par les provinces; tantôt c'est l'initiative privée qui est l'objet de subventions ou de mesures administratives prises pour en augmenter le rendement.

Les interventions sont évidemment nuancées par les tendances politiques et par la force des groupes de pression; il y a toute la gamme qui passe de l'instruction populaire et de l'enseignement technique aux œuvres d'assistance et de prévoyance sociale, à l'hygiène publique, à la promotion de l'agriculture. L'après-guerre se caractérise par un interventionnisme dans de nouveaux domaines, dans l'équipement culturel par exemple, dans la favorisation du tourisme et plus spécialement dans le développement de l'économie régionale.

*
**

Un aperçu même sommaire des activités provinciales nous conduira nécessairement à l'examen des diverses institutions qui les régissent. Une première constatation en résultera: que les différents organes de la fonction provinciale ont gardé un statut légal inchangé, mais qu'à travers cette stabilité s'opèrent des transformations importantes dans le contenu de leurs activités.

Commençons par les Gouverneurs.

Il est malaisé de se livrer à une étude comparative approfondie de leurs attributions et de celles

de leurs prédécesseurs de la période française et hollandaise. On ne peut guère les assimiler aux institutions préfectorales, telles qu'elles ont été introduites chez nous par l'occupation française: le développement des gouvernements provinciaux et des préfectures présente des traits communs. Autant le philosophe que l'historien et l'homme politique noteront toutefois qu'il n'y a pas de parallélisme absolu dans leur évolution.

Les vicissitudes de l'histoire ont modifié fortement nos comportements réciproques. Il ne pouvait en être autrement. Les différences de tempérament, de climat politique, de tradition historique, d'ordre de grandeur, beaucoup d'autres encore ont infléchi le cours de nos démarches politiques et administratives. De chaque côté de la frontière de nouvelles idées et de nouveaux ordres d'activité, de caractère indentique sont nés comme par une espèce de génération spontanée. Elles prouvent que très souvent, sans concertation préalable, de circonstances analogues naissent des réactions semblables. Dans les deux pays l'intervention des autorités provinciales ou départementales dans le domaine économique et social s'est inscrite dans les événements par la poussée des mêmes forces, qui ont conduit à une certaine décentralisation et à une nouvelle structure des activités industrielles et commerciales. Sans la moindre injonction, instinctivement, un peu plus tôt par-ci, un peu plus tard par-là, on a fini par faire de l'économie comme Monsieur Jourdain faisait de la prose. C'est que l'idée avait mûri secrètement et que les mœurs et coutumes se transforment d'ordinaire plus rapidement que les lois. Ces interventions spontanées se sont insérées depuis dans des organisations plus concrètes, dans un commencement de codification.

Pour ceux qui sont entichés de mondanités, il est un sujet de méditation plus frivole sur la concomitance de certains phénomènes: les bals du Préfet ont disparu par enchantement vers la même époque que les bals du Gouverneur sans préméditation commune; tout simplement, à mon avis, parce que la société, dans laquelle ces bals avaient pris naissance et s'étaient développés, a subi une mutation brusque qui leur a enlevé le fondement même de leur existence.

Une visite récente des gouverneurs belges à leurs collègues français nous a convaincu des différences très réelles, qui ont surgi de nos changements de régime. Malgré tous les essais tendant à la décen-

tralisation, il nous est apparu que le Préfet reste un agent politique d'un centre toujours solidement structuré. Malgré les distances beaucoup plus importantes que celles qui régissent notre pays, Paris garde dans les départements les plus éloignés ce que nous avons l'habitude d'appeler au théâtre « de la présence ». Sans doute, la mobilité de la carrière préfectorale contribue-t-elle dans une certaine mesure à rendre le haut fonctionnaire attentif à tout ce qui se trame et se décide dans la capitale. Quelqu'un a dit : « Le Préfet est le relais du gouvernement ; mieux, dans son département, il est le gouvernement ».

La question a été posée en France s'il y avait lieu de rattacher les Préfets à la Présidence du Conseil, alors que jusqu'ici ils relèvent du Ministère de l'Intérieur. La question n'a guère été suscitée à ce jour dans notre pays en ce qui concerne les Gouverneurs de Province.

Elle ne manque pourtant pas d'intérêt, ne fût-ce que pour prendre la mesure des interventions du gouverneur dans d'autres domaines que ceux qui justifient une certaine tutelle du Ministère de l'Intérieur. Monsieur le Préfet *Louis Périllier*, Conseiller-Maître à la Cour des Comptes, a ouvert le débat dans un article publié sous la rubrique « Libres opinions », par le journal « Le Monde » en date du 6 juillet 1959.

Il avait été prévu par la loi de pluviôse an II, qui a créé les préfets en tant que représentants du pouvoir central, qu'ils représentent dans les départements tous les ministres. Mais il y a lieu de noter que dans la période qui a suivi la Révolution, les ministères étaient peu nombreux. Pratiquement le ministère de l'Intérieur était aussi celui de l'Administration Générale : il devait se charger de toute l'administration interne de la France, y compris la police.

Dans la conception de Napoléon, les Préfets devaient être les animateurs de la vie provinciale. La construction des routes, le règlement des conflits, les problèmes du travail, les questions d'hygiène et d'assistance, les mesures nécessaires à l'exercice du commerce, au fonctionnement des industries, au ravitaillement des populations, tout cela entrait dans leurs attributions.

Il saute aux yeux que le Ministère de l'Intérieur s'est vu exposer à un démantèlement à peu près

complet. Tant en France qu'en Belgique, la plupart de ces attributions sont passées successivement à une série de nouveaux ministères : Travaux publics, Travail et Affaires sociales, Santé publique, Affaires Economiques, Commerce. L'Intérieur s'est vu confiné progressivement à la sécurité publique, à la tutelle des collectivités locales, aux questions politiques et électorales.

Dans l'idée du Préfet Périllier le rattachement des Préfets à la Présidence du Conseil aurait pour but de les incorporer dans la politique générale du gouvernement. L'évolution actuelle de la France présente une tendance encore plus accentuée à marquer la qualité d'agent politique des hauts tenants de l'administration. Mais même en France, il semble que la force acquise par une déjà vieille tradition sera un contre-poids suffisant pour écarter cette solution, qu'elle soit ou non défendable dans son principe.

Chez nous la question n'a pas été posée jusqu'ici ; ses chances me semblent encore moindres dans un régime où les liens hiérarchiques sont malgré tout plus flous que chez nos voisins du Sud.

L'idée du Préfet Périllier n'en a pas moins le mérite de souligner que tant dans le domaine de la politique générale que dans les multiples spécialités ministérielles, rares sont les objectifs qui échappent complètement aux pouvoirs départementaux.

Mais les phénomènes du même genre se produisent pratiquement en Belgique sans que cette évolution se reflète dans des altérations au régime juridique existant.

La Belgique est un pays qui change très peu ses lois politiques fondamentales ; même quand elle a besoin d'épousseter sa constitution, la conjoncture peut servir de prétexte ou de raison pour n'en rien faire. Cela ne veut pas dire, que dans les cadres quasi intangibles aucune modification ne s'inscrit dans les faits. Mais cela prouve sans doute que la conception des lois constitutives du régime présente la souplesse nécessaire pour adapter le décor à une multiplicité d'actions.

Il saute aux yeux que la position intrinsèque du gouverneur, son genre d'activités, son comportement dans ce qu'on appelle le monde ont subi des modifications profondes : l'avènement de la démo-

cratie devait immanquablement exercer une influence profonde sur un pouvoir qui pendant des décades avait cherché son principal lustre dans le décorum et dans la représentation. Je dis bien son « principal lustre ». Car ce serait une erreur de croire que nos prédécesseurs se sont confinés dans l'exercice d'obligations mondaines. Il est regrettable que l'histoire des gouverneurs au XIX^{me} siècle n'ait pas été écrite jusqu'ici. On se rendrait compte de ce que des créations importantes qui depuis ont acquis droit de cité doivent leur existence à l'impulsion des gouverneurs. Tel a été à la base de l'érection d'un grand conservatoire; tel autre a largement contribué à la fondation du navire-école « Comte de Smet de Naeyer », pendant le mandat de tel autre de splendides domaines ont été transformés en parcs publics; tel autre encore, s'est penché sur le problème de l'alimentation de sa province en eau potable. Peut-être est-il moins connu que la législation sur les commissions paritaires est le fruit d'une initiative d'un de mes prédécesseurs qui sans doute a inauguré l'intervention des gouverneurs dans des conflits sociaux.

Mais ce qui a changé depuis, c'est la cadence des activités et leur nombre; c'est l'éventail des couches sociales, qui s'est élargi dans la sollicitation des interventions publiques: c'est le rythme frénétique de la vie moderne dans nos provinces qui elles non plus n'ont pas échappé à l'accélération de l'histoire.

La province et l'économie

Parmi les domaines où l'interventionnisme provincial est devenu irréversible, surtout depuis l'après-guerre, il y a lieu de considérer l'activité économique. J'ai déjà signalé qu'à l'origine ce genre de préoccupations a été le produit d'une espèce de génération spontanée. Le fait que celle-ci a pris naissance dans différents pays sans le moindre accord préalable prouve qu'il s'agissait d'une idée qui était dans l'air. Sans doute les gouverneurs, surtout dans les régions industrielles, ont-ils été amenés à intervenir comme arbitres ou comme conciliateurs dans des conflits sociaux. Très souvent la bonne solution ne pouvait-elle être trouvée en dehors de certains règlements qui relevaient de l'économique. C'est à l'occasion de confrontations qui ont surgi de discussions d'ordre social que ces

gouverneurs se sont faits les défenseurs de suggestions touchant plus directement à l'expansion économique. Ils pouvaient s'y prendre soit par des intercessions auprès du pouvoir central, soit en exerçant une influence plus directe auprès des producteurs qui faisaient appel à leurs bons offices.

Deux éléments essentiels ont contribué à développer cet interventionnisme. Tout d'abord, il est incontestable que l'évolution de l'économie tend vers un régime qui, même sous le sigle de l'économie privée, est de plus en plus marqué par des prises de position du secteur public. On peut différer sur la dénomination à réserver au régime actuel: ceux qu'effraie a priori la référence à l'économie dirigée se réfugient dans les vocables « économie coordonnée », « économie orientée », « économie programmée ». Mais chacune de ces tendances présuppose que l'autorité provinciale, dépositaire important de la puissance publique, y ait également sa part.

L'autre élément consiste dans la généralisation du régionalisme économique. Il est évident qu'à partir du moment où ce régionalisme voulait sortir du stade de l'improvisation et de l'empirisme, la province était la mieux qualifiée, au moins pour essayer d'y mettre quelque peu d'ordre. Certes, nous n'en sommes pas encore à l'établissement d'un plan d'ensemble pour tout le pays où les provinces pourraient jouer un rôle régulateur entre les multiples compétitions et appétits en présence.

Mais déjà le rôle de premier plan que jouent les gouverneurs de province dans la direction du Conseil Economique Flamand et du Conseil Economique Wallon les a préparés au développement d'une activité devenue inéluctable. D'autres conseils ont entretemps vu le jour, soit sur le plan provincial, soit sur un plan plus limité encore. Le Ministère des Affaires Economiques de son côté a cherché à donner une forme plus précise aux groupements régionaux d'expansion, en les plaçant sous l'égide du gouverneur. Dans la majorité des cas, il a suffi de parfaire l'organisation déjà existante des conseils économiques provinciaux. Antérieurement déjà le même Ministère avait mis à la disposition des gouverneurs des inspecteurs, chargés d'enquêtes sur le plan local ou dans des secteurs déterminés, assurant ainsi une liaison directe entre les départements et les pouvoirs décentralisés.

Il est important que le pouvoir d'intervention du Gouverneur de Province soit assuré dans une très large mesure pour éviter que l'on tombe dans un excès de régionalisme économique. Il lui faut pour cet aspect de sa tâche une grande indépendance d'esprit. Les corps constitués, soumis à l'électorat, présentent une tendance trop naturelle à se laisser entraîner à des initiatives dictées par des pressions locales. S'il fallait céder à un penchant de notre époque, il y aurait un danger réel à voir un pullulement de nouvelles entreprises se constituer sans que l'infrastructure nécessaire existe et même sans que le moindre besoin justifie cette dispersion.

Le gouverneur conscient de sa tâche, en même temps émanation du pouvoir central et exposant des intérêts régionaux, doit être suffisamment à l'abri des contingences pour chercher le point d'équilibre requis par l'intérêt général et les justes revendications locales.

Il appert de l'exposé ci-dessus que l'évolution des temps modernes contribue avec une régularité irrémédiable à modifier une très grande partie des fonctions du gouverneur. Il lui suffit d'ailleurs de quelque réussite pour que le pouvoir central le charge de quelques activités supplémentaires sur le plan national. Présidences de Commissions Culturelles, de Commissions de Tourisme, d'Œuvres Nationales, de Conseils Economiques ne sont que quelques-unes des contributions supplémentaires pour lesquelles on fait appel à lui. L'intérêt qu'il porte à tel ou tel problème culturel, social ou économique l'expose fréquemment à être sollicité par des groupements divers à titre de coordinateur de certaines initiatives. On peut bien reconnaître tout ce que ces appels impliquent de flateur pour une fonction qui a, croyons-nous, gardé un grand crédit dans l'opinion publique. Cela révèle en même temps que notre appareil d'Etat n'est pas assez diversifié pour présenter une gamme plus vaste de personnalités au-dessus de la mêlée en mesure de prendre en charge de grands intérêts nationaux.

D'un autre côté, il y a lieu de souligner la tendance de plus en plus marquée de diminuer l'âge de nomination des gouverneurs. Alors qu'anciennement cette nomination était plutôt le couronnement d'une vie, elle évolue davantage dans le sens de la création d'une carrière. Le développement de celle-ci justifie sans doute ce recours à des éléments jeunes ; les tâches administratives et autres augmentent dans une forte mesure sans que pour

cela les obligations mondaines et représentatives se relâchent, bien au contraire.

Comme nous sommes au siècle des associations rien que la célébration de leurs anniversaires forcent un contingent de présences d'un rythme régulier ; les congrès et les colloques foisonnent à profusion ; les déplacements internationaux sont devenus la règle.

Le problème essentiel devient dès lors : où donner de la tête au milieu de cet amas d'obligations d'un intérêt d'ailleurs incontestable.

A l'égard de son administration le gouverneur se voit de par la force des choses confiné à devenir un homme de synthèse, auquel le détail des choses ne peut être réservé que pour des coups de sonde. Il ne saurait évidemment faire de la bonne synthèse sans se rendre compte de ce que Stendhal appelait les petits faits vrais. Mais il est appelé à se noyer s'il désire encore s'occuper de la multiplicité des rouages que le temps d'une bureaucratie a instaurés. Celle-ci est la rançon du progrès. L'accroissement de la bureaucratie ne doit pas nécessairement être considérée comme une espèce de prolifération cancéreuse. Ni le secteur privé, ni le secteur public ne peuvent se dispenser de disposer d'une structure administrative étendue. Cette extension est une des caractéristiques inévitables de la société moderne. Elle est la confirmation d'une loi sociologique qu'on peut formuler en bref de la façon suivante : la croissance d'un groupe s'accompagne nécessairement de la croissance des fonctions administratives de ce groupe.

Dans le cadre de ce développement administratif, mon éminent prédécesseur, le Baron Holvoet, a excellemment fixé les buts et les frontières de notre métier : le rôle du gouverneur est de stimuler, de coordonner et de persuader. Pour le seconder dans cette tâche et en assurer la fidèle exécution, il y a lieu de mettre au sommet de l'administration provinciale une équipe d'éléments cultivés, informés et dynamiques. Je n'oserais pas dire que notre forme de recrutement actuelle du personnel soit la meilleure pour assurer cette constante relève.

Par un louable souci d'impartialité nous avons dans les dernières décades fait un trop grand crédit aux examens et aux concours. Je n'en conteste ni la nécessité, ni la valeur ; mais ce sont des procédés d'enregistrement de capacités trop mécaniques.

ques. Ils ne révèlent rien sur le caractère, sur la force de travail, sur l'entregent, sur le dynamisme, en un mot sur la fibre humaine. Ils sont trop impersonnels et en tout cas insuffisants pour l'établissement d'un choix judicieux pour les fonctions de haute responsabilité. Ils peuvent convenir pour la masse peut-être des nominations ; un certain secteur devrait être, moyennant les garanties nécessaires, réservé à des désignations *intuitu personae*. Il y aurait lieu d'établir à côté du cadre habituel un minimum de conseillers spécialisés qu'on pourrait considérer comme une espèce de brain-trust. Echappant aux rouages administratifs normaux ils présenteraient l'avantage de pouvoir s'occuper des concepts, des enquêtes approfondies, de la recherche des thèmes à élaborer par la province. Choisis dans le secteur universitaire, ils auraient droit à un barème tenant compte de leurs capacités. Nommés hors cadre, ils ne gêneraient pas les fonctionnaires du rang qui ne seraient guère entravés dans leur évolution administrative. Ces conseillers ne devraient pas être uniformément de la même espèce pour chaque province ; il faudrait tenir compte du caractère spécifique et de l'organisation de chacune. Dans tel cas ce serait l'élément juridique qui primerait, dans tel autre ce serait l'économique, le touristique, le pédagogique, le médical, suivant les centres d'intérêt.

De toute façon et quel que soit le sort réservé à cette suggestion il faut pallier sans retard au manque d'universitaires dans les cadres provinciaux ; nos laboratoires retiennent difficilement les docteurs en médecine ; nos services techniques se voient échapper pour le secteur privé les ingénieurs de classe, qui ne sont nullement attirés par des barèmes absolument insuffisants.

La multiplicité des tâches auxquelles s'attellent les gouvernements provinciaux doit nécessairement se refléter dans une plus grande diversité des formes de recrutement : les cadres doivent répondre à une articulation plus étendue des milieux à intéresser à l'activité provinciale.

La Députation Permanente du Conseil Provincial

Une des caractéristiques les plus importantes dans l'évolution de l'administration provinciale de l'après-guerre réside en une extension de plus en

plus marquée du rôle joué par les députations permanentes. Nous n'avons jamais manqué de figures pour s'illustrer dans le domaine provincial et pour résister toute leur vie à la tentation de la politique générale. L'activité provinciale se situant le plus souvent sur le terrain des œuvres certains noms restent attachés à des réalisations sociales d'une manière impérissable.

Quand on compare les comptes-rendus des réunions d'antan, il n'y a plus de commune mesure avec les développements actuels.

Pour certains députés, au moins dans certaines provinces, l'activité se rapproche de la fonction full-time. Des raisons analogues jouent comme pour l'extension de la fonction du gouverneur.

Ce sont surtout les secteurs culturel et social qui postulent une intervention de tous les jours. Ne perdons pas de vue qu'il s'agit, par exemple, d'administrer une série d'écoles et d'instituts techniques qui comptent très souvent des centaines d'élèves.

Les primes à la construction d'immeubles à caractère social exigent un contrôle quasi permanent : les conditions d'admission, le règlement des comptes, le respect des engagements contractés par les ayants droit, ce sont autant de tâches journalières qui fixent l'attention du député spécialisé. Ou bien encore ce sont des institutions d'ordre social, des laboratoires de chimie, des sociétés d'adduction d'eau ou d'électricité, des intercommunales de tous genres qui doivent être gérées de très près.

Tous ces objectifs, joints à l'administration normale qui leur est dévolue par la loi, réservent aux députations une situation politique plus marquée. Il fut un temps où le grand public avait très peu l'attention braquée sur les attributions de ces collègues. L'intérêt direct que présentent leurs réalisations sociales pour une grande partie de la population a changé cette optique à juste titre.

De plus en plus les députés se répartissent les tâches ; s'il ne peut exister d'organisation par département comme les différents ministères, il n'en reste pas moins qu'une spécialisation plus approfondie s'est installée : les finances provinciales, l'instruction publique, l'agriculture, les affaires sociales, l'hygiène, les travaux publics ont leurs répondants sinon en titre du moins en fait. Il est

résultat de l'extension des interventions provinciales une amplification du personnel strictement provincial par rapport au nombre plus stable des fonctionnaires nommés par l'Etat. En principe, le Gouverneur et le Greffier provincial portent la responsabilité pour l'organisation et le fonctionnement autant de l'administration de l'Etat, que pour celle du secteur provincial; il n'en reste pas moins que du fait de leur pouvoir de nomination et de leur interventionnisme quotidien, les députés permanents exercent sur l'administration une pression grandissante. Cette emprise s'étend également sur le personnel de l'Etat. Certaines fonctions de direction, dont la nomination se fait par le Gouverneur, passent d'abord par le crible de la Députation Permanente qui fait les présentations dans les limites desquelles le choix s'opère.

Ainsi le Greffier provincial se voit soumis tous les six ans à réélection : dans la pratique il est extrêmement rare que son mandat ne soit pas renouvelé. Mais du simple fait que la possibilité de non-renouvellement existe, il pèse une hypothèque indéfendable sur la fonction provinciale qui demande le plus d'indépendance et un esprit dégagé de pressions trop directes. La sécurité de l'administration ne peut se concevoir dans l'insécurité du statut de son principal responsable.

Je regretterais en posant ce principe qu'on puisse voir dans son expression la moindre arrière-pensée. Je me félicite de la collaboration d'un greffier dont le renom de compétence et d'activité a dépassé largement ma province; sa liberté d'expression est aussi entière à l'égard de la Députation Permanente qu'envers moi-même. C'est donc en toute sérénité, mais avec conviction que je défends l'inamovibilité de la fonction. Sa précarité est un non-sens contraire à toute l'évolution du droit administratif.

Les Députations Permanentes, d'autre part, sortent davantage que jadis de leur isolement. Il existe désormais une délégation officieuse de toutes les députations qui confronte les politiques établies dans les différentes provinces et qui essaie de leur trouver dans la mesure du possible un dénominateur commun. Elles se coalisent à l'occasion pour prendre des initiatives collectives : ainsi, par exemple, les députations flamandes se sont-elles entendues pour créer et subventionner un Conseil Culturel Flamand, avant que le législateur n'ait trouvé

une solution adéquate au problème de la décentralisation culturelle.

Il est également devenu d'un usage constant que les députations se rendent alternativement la politesse à l'occasion de visites, au cours desquelles les infrastructures touristiques, économiques et artistiques de chaque région sont exhibées; il va sans dire que les spécialités culinaires locales ne gardent pas leur secret en l'occurrence et qu'en de confraternelles agapes, l'unité du pays se célèbre dans la diversité de ses aspects. Ces échanges de bons procédés contribuent incontestablement à briser les cloisons de nos provincialismes à courte vue et à généraliser certaines initiatives. On aurait tort d'en conclure qu'il en résulte un nivellement dans les structures et dans le comportement : c'est à partir de ces contacts que se concrétisent les diversités irréductibles de nos régions. Si les gouverneurs et les députations se caractérisent par des centres d'intérêt différents, c'est en partie par leurs goûts personnels, mais surtout parce qu'ils sont les exposants d'activités diversifiées par la nature et le développement autonome de régions très variées.

Ainsi se révèle la multiple splendeur de provinces qui présentent un charme et une vitalité distincte : il serait artificiel et abusif de vouloir les réduire à des normes semblables.

Les Conseils Provinciaux

Monsieur Herman Van Der Poorten, qui fut un conseiller provincial aussi avisé que spirituel, a déclaré récemment, dans un exposé radiophonique, que le Conseil Provincial et son émanation la Députation Permanente représente dans notre complexe politique un stade dépassé. Justifié il y a cent trente ans, à un moment où les communications étaient aussi précaires que peu développées, il aurait perdu sa raison d'être à l'époque des télécommunications extra-rapides. Le Gouverneur, entouré d'un staff approprié, ferait aussi bien l'affaire. Mais outre que l'existence du Conseil est probablement assurée autant par la vitesse acquise que par la force d'inertie, il y a lieu d'admettre que ce rouage intermédiaire entre les organes de l'Etat et ceux de la Commune a fait ses preuves, ne fût-ce que par les œuvres et les institutions auxquelles il a insufflé la vie. Il répare volontiers les oublis du pouvoir central et s'intéresse ainsi à des domaines qui seraient sinon passablement négligés.

Certes, le genre de questions qu'on y traite n'est pas toujours très passionnant : la plupart des thèmes provinciaux ne se prêtent pas à des développements oratoires de la grande époque. Mais l'homme d'œuvres, le démocrate qui croit que les grands changements sont très souvent les composantes d'une mosaïque de petites opérations, le philosophe qui réussit à admettre que même la médiocre tâche journalière fait partie du « sublime quotidien », en un mot, tous ceux qui ne réchignent pas à mettre la besogne ingrate au service de la défense des grands principes peuvent y trouver leur compte. Toutefois, s'il est vrai que le Conseil Provincial peut continuer à jouer le rôle qui lui a été dévolu, il y a lieu de lancer un sérieux avertissement devant une certaine dégradation de la qualité du personnel politique qui le compose. Ceci n'est que la confirmation d'un phénomène qui tend dangereusement à se généraliser dans toutes les branches qui touchent à la représentation politique. Ce n'est pas ici le lieu d'en examiner les raisons. Sur le plan provincial, le mandat devient davantage la consécration moralement peut-être justifiée d'un dévouement incontestable au service d'un parti que la préparation d'un destin tourné vers l'avenir ; la camaraderie politique, et un très humain sentiment de reconnaissance ont comme résultat de maintenir en place de vieux chevronnés. Très souvent ils ne sont pas ou plus au diapason d'un siècle où l'accélération de la vie pose le problème d'une adaptation de tous les jours. Sans avoir le fétichisme du diplôme universitaire, on doit regretter que le nombre de conseillers nantis d'un parchemin diminue en un moment où dans les autres branches de l'activité humaine les exigences minima d'admission vont en augmentant. C'est comme si l'exercice de la politique exigeait moins de technicité, ce que l'évolution des sciences sociales et économiques dénie de la façon la plus formelle.

Il fut un temps où le Conseil Provincial était le champ d'exercice des jeunes dauphins de la politique qui y faisaient leurs premières armes. Leur raréfaction prend sur le plan de l'avenir de l'Etat des formes inquiétantes. Les Gouverneurs de Province qui, lors des sessions des Conseils Provinciaux sont réduits à un rôle de pur observateur, y puisent précisément cette sérénité qui leur permet de faire le point sur la qualité de ces conseils. Aussi n'ai-je aucune crainte d'être démenti par mes collègues en exprimant une certaine appréhension à ce

sujet ; qu'on n'y mette guère un esprit de dénigrement systématique ; qu'on n'y voie surtout pas une tendance à la généralisation. La classe de nos conseillers provinciaux consciencieux et de formation n'est pas épuisée ; mais il faut veiller à une relève que l'observation objective sent de plus en plus menacée.

Les commissaires d'arrondissement

L'institution des commissaires d'arrondissement est de celles qui dans l'histoire de notre organisation administrative a le plus fait l'objet de controverses.

Déjà dans les premières années de notre indépendance il a été envisagé de les supprimer au moins dans les chefs-lieu de province. Sans doute considérait-on que dans une certaine mesure ils faisaient double emploi avec le gouverneur, siégeant au chef-lieu même. De toute façon ce furent des raisons d'économie (déjà) qui furent invoquées. Ils furent cependant maintenus ; par contre, il fut admis en principe qu'il ne devrait pas nécessairement y avoir un commissaire dans chaque arrondissement administratif et qu'on pourrait parfois réunir deux arrondissements sous la direction d'un seul commissaire.

La loi du 31 mars 1874 modifia l'article 132 de la loi provinciale en enlevant à ces fonctionnaires la plupart de leurs attributions sur les communes de 5.000 âmes et plus, ainsi que sur les chefs-lieux d'arrondissement.

Leur suppression fut soulevée en 1887 et plus tard en 1922. Lors de la discussion du Budget de l'Intérieur en 1922 ce fut une fois de plus la préoccupation de comprimer les dépenses et la recherche des fonctions qu'on pouvait supprimer, qui provoqua la promesse du ministre de nommer une commission chargée d'étudier la question.

Depuis, la discussion se poursuit entre ceux qui contestent la nécessité même de leur existence et ceux qui insistent dans le sens d'une réorganisation.

La critique porte surtout sur le rôle administratif du commissaire d'arrondissement. Une vue superficielle les fait classer comme de simples « boîtes aux lettres » qui n'ont qu'à transmettre au gouverneur les dossiers envoyés par les commu-

nes. La réalité est autre ; le commissaire consciencieux est un agent de liaison actif entre les pouvoirs subordonnés et le gouvernement. Lors de la présentation des candidats-bourgmestres il fait l'instruction du dossier en s'inspirant des situations locales ; son avis est très souvent décisif en vue de la proposition définitive. Ses contacts avec les communes ne sont pas de pure forme ; il est l'homme que les communes pauvrement outillées consultent lors de leurs difficultés.

C'est cependant avec un certain effroi que j'entame le chapitre de nos sous-préfets. Ayant avec leur corporation d'excellents rapports, je ne voudrais leur faire la peine la plus légère. Or, depuis que des réformateurs trop zélés se sont interrogés sur la nécessité de leur fonction, ces braves commissaires sont dans un état d'alerte constant, conscient et organisé.

Périodiquement donc, le problème de leurs fonctions est remis sur le tapis ; le thème principal des discussions y afférentes porte sur le contenu administratif de leur mission. De bons esprits estiment qu'une grosse part de leurs activités pourrait sans doute être repris par le gouvernement provincial.

Je dois probablement au fait d'être ancien juge de paix le privilège d'avoir été chargé d'un essai de conciliation pour mettre le statut des commissaires à l'heure du clocher provincial. Je n'ai pas été plus heureux que ceux qui avant moi ont cherché un terrain d'entente. De crainte d'être réduits dans une position de recul intenable, les commissaires défendent non seulement leurs gros bastions, mais même leurs fortins d'approche les plus démodés. Pourtant les positions en flèche qui ont été prises par certains d'entre eux dans le domaine économique ont préfiguré une des directions dans laquelle il y a lieu d'orienter leur activité future. Leurs initiatives n'ont du reste pas échappé au gouvernement qui leur a réservé une tâche déterminée dans le secteur de l'économie régionale.

Leur avenir semble tout indiqué en partie en dehors des anciennes routines. Le commissaire doit de plus en plus devenir dans son arrondissement le *missus dominicus* du gouverneur. Il ne faut plus que pour leurs déplacements on lésine sur un kilométrage que la nécessité d'être l'animateur d'un arrondissement justifié sans conteste. A une époque où la multiplicité des lois rend la tâche des administrateurs de petites communes extrêmement compli-

quée, les commissaires se doivent d'être leurs conseillers naturels pour les dépanner. Ils sont les intercesseurs rêvés pour préparer la constitution de groupements intercommunaux dans maint domaine où la commune isolée est dans l'impossibilité de se faire valoir ; ils peuvent soit comme observateur, soit comme coordinateur, suivre la marche de ces groupements. Ils doivent en outre dépister de nouvelles régions pour le développement de l'économie ; ils sont excellemment placés pour aviser les conseils économiques régionaux ; ils sont les intermédiaires normaux pour mener à bien les contacts entre les firmes étrangères qui désirent se fixer dans les pays et les communes qui très souvent ne possèdent pas un cadre administratif suffisant pour mener à bien les négociations. Ils ont dans le même ordre d'idées à susciter dans les ministères compétents les aides matérielles et morales pour venir à bout des difficultés éventuelles.

Toute cette énumération n'est qu'exemplative ; sans même que les attributs de leur fonction soient changés d'un iota, les commissaires sont en mesure d'élargir le champ de leur action.

Qu'après cela certaines de leurs anciennes tâches tombent comme des feuilles mortes, qui pourrait s'en plaindre avec l'ombre d'une raison si d'autres rayonnements sont réservés à une fonction qui n'a guère démerité.

Le pouvoir tutélaire

Le contrôle administratif et financier des communes et des établissements publics constitue sans le moindre doute une des premières raisons d'être de l'organisation provinciale. Il n'en reste pas moins que l'exercice de cette tutelle se hérissé de difficultés de plus en plus nombreuses. Il y a pour cela des raisons psychologiques et morales à côté de raisons pratiques. La notion de tutelle en elle-même fait déjà rebiffer à une époque où l'autonomie communale, issue d'héroïques luttes séculaires, prend très souvent le caractère d'un tabou. Inutile d'insister sur le fait que les villes d'une certaine importance supportent malaisément cette emprise. Même si les provinces réduisent cette tutelle à sa plus simple expression, la velléité de s'y soustraire est en quelque sorte endémique.

Les grandes villes disposent d'ailleurs d'un moyen assez efficace pour tourner la difficulté. On

connaît l'importance de la représentation des communes à la Chambre et au Sénat. La présence des mandataires communaux (bourgmestres et échevins) au Parlement constitue en puissance le plus formidable groupe de pression sur le gouvernement. Il y a là un problème d'une extrême importance pour l'évolution des pouvoirs dans notre pays. Il existe dans certains pays une incompatibilité absolue entre le mandat communal et le mandat parlementaire. Personnellement, j'ai toujours été d'avis, à l'encontre de certains de mes collègues, que le cumul de ces mandats ne doit pas être exclu d'une façon absolue. Dans la mesure où le Parlement est l'expression des intérêts du pays entier, il me semble nécessaire que la voix de la Commune puisse y être entendue à son tour; elle peut contribuer à l'établissement d'un certain équilibre entre les pouvoirs. Il y a au Parlement une série de mandataires communaux qui jouent un rôle éminent; la politique municipale est en principe une école de pratique, de bon sens et de sagesse. L'expérience des choses de l'administration quotidienne peut être une excellente préparation pour la politique à l'échelon national, mais elle peut également y apporter des entraves sérieuses.

Comme dans tout, il s'agit d'une question de mesure. Malheureusement nous en sommes arrivés à un stade où les villes et communes disposent d'une représentation disproportionnée: la balance n'y est plus.

Trop souvent dès lors elles réussissent à faire annihiler les efforts des provinces pour redresser certaines situations par l'influence dont leurs grands électeurs disposent directement auprès des Ministères. A force de voir trop régulièrement leurs interventions réduites à néant, les provinces finissent par se décourager. Impuissantes contre les démarches personnelles, elles sont enclines à abandonner la partie ou à relâcher un contrôle présumé inopérant.

Parfois de grandes villes poussent la ferveur pour leur autonomie à ce point qu'elles refusent de laisser la province jouer son rôle naturel et légal d'arbitre ou de coordinateur dans la constitution de groupements ou d'intercommunales. Ainsi le problème des grandes agglomérations, qu'indubitablement les expériences de l'occupation ont retardé, reste au point mort.

Il s'en faut de beaucoup cependant que le malaise

dans les relations entre communes et provinces soit un phénomène général. Les rigueurs et les désagréments que peut causer éventuellement l'application stricte de la tutelle se laissent très souvent éviter par des discussions ou des ententes préalables aux décisions à prendre. Dans certains cas des communes prennent contact avec la province pour une consultation préliminaire aux règlements qu'elles désirent voter. Ces prises d'avis ne peuvent évidemment se faire que d'une façon officieuse, mais elles prennent alors le caractère d'un gentleman's agreement qu'on régularise par la suite. Cette procédure expéditive présente une utilité certaine à une époque où les communes désirent attirer l'implantation d'usines étrangères. Il s'agit alors de hâter le processus des pourparlers: la concurrence entre communes, parfois nocive du reste, et même entre pays, impose des méthodes empruntées aux usages commerciaux et ne s'accommode pas des lenteurs administratives habituelles. Les provinces mettent généralement tout en œuvre pour faciliter les contacts et les prises de position.

La tutelle des petites communes présente moins d'inconvénients que celle des villes. Elle prend plutôt l'aspect d'une assistance que les communes sollicitent davantage qu'elles ne la craignent. Les raisons en sont évidentes. Les petites communes sont démunies au point de vue administratif; elles ne possèdent pas une armature suffisante pour s'assimiler les flots de lois et de règlements qui inondent le « Moniteur ».

Certes, les efforts déployés pour la formation d'un personnel mieux préparé et un début d'infiltration de jeunes docteurs en droit fait mieux augurer de l'avenir. Mais pour l'ensemble nous sommes encore loin de compte.

Aussi les bourgmestres préfèrent-ils jouer sûr, plutôt que de se laisser aller à des approximations; ils désirent souvent se faire couvrir à priori par l'administration provinciale. Les relations humaines prennent dès lors un autre aspect sur ce plan. M. Jean Brenas, secrétaire général du département de la Vienne, le signalait en ce qui concerne la France: « La mentalité rurale est restée plus proche de celle du sujet que de celle du citoyen et M. Morazé a justement fait observer que le paysan demande à être pris en charge par l'autorité comme il l'était jadis par son seigneur. » A condition de ne pas vouloir instaurer une nouvelle féodalité admi-

nistrative, il y a certes un usage pratique à relever de ces dispositions d'esprit.

Conclusions

Le cycle de conférences dans lequel le présent exposé est inséré part du louable souci de soumettre nos institutions à une de ces supervisions dont elles ont un besoin périodique, sans toujours s'en rendre compte.

Il ne m'a pas semblé possible d'énoncer des règles aussi strictes que des théorèmes pour adapter la fonction provinciale aux nécessités de ce temps. Comme toutes les institutions humaines, elle compte ses impondérables, son climat, sa fluidité qui ne se laissent pas réduire à des critères simples. Sous cette réserve, peut-être quelques conclusions générales peuvent-elles être dégagées en dehors des réflexions, qui déjà en cours de route ont fixé certains thèmes.

1. Les institutions provinciales ont fait leur preuve au cours d'une histoire déjà longue. Mais l'évolution des temps implique une adaptation nécessaire : les buts s'élargissent, les moyens doivent être appropriés. Le gouvernement provincial n'est plus une administration monolithique à sens unique et à horizon limité. Comptable en partie des multiples variations que subit le monde politique, social, économique, culturel, elle doit dans son recrutement et dans son développement tenir compte de la gamme nouvelle des activités, qu'elle aura à accrocher.

2. L'ampleur et la multitude des problèmes tombant dans le domaine provincial présuppose un personnel politique qui ne considère pas l'activité provinciale comme étant du second rayon. Il n'y a plus de problèmes de deuxième zone dans un état où tout finit par s'imbriquer sans solution de continuité. Les partis politiques doivent dès lors attacher au choix de leurs élus provinciaux une importance qui ne soit guère moindre que celle qui devrait s'attacher aux élus de la nation.

Si ces élus ont le sens de l'état, ils se rendront compte que l'interférence de la politique dans l'administration doit garder une juste mesure. Ce serait un leurre de croire à l'élimination absolue des nominations politiques. Ce qu'on devrait pouvoir espérer, c'est qu'elles se fassent dans tous les partis sous le seul angle de la qualité.

Les responsables des nominations devraient également concevoir que ces nominations n'impliquent pas une sujétion sans limite de ceux qui ont bénéficié de leur faveur. Les partis au pouvoir devraient être les premiers à admettre qu'ils ont tout intérêt à ce que les fonctionnaires se dégagent d'une certaine servilité pour pouvoir remplir leur rôle avec un minimum d'indépendance. Le mécanisme est tout indiqué : il faudrait s'en tenir strictement à la tradition que c'est l'armature provinciale, avec son gouverneur, son greffier, ses directeurs, qui doit instruire les dossiers dans la ligne de la majorité qui porte la responsabilité politique et dans le respect de la minorité, mais sans interférences trop directes qui ne peuvent que nuire à la bonne marche des affaires.

3. Le pouvoir central doit à l'autorité provinciale le rang, le standing et les moyens du bord. Il faut qu'il se départisse de l'idée que la province est un pouvoir suranné, dont on ne réussit pas à se débarrasser et auquel on réserve les coups fourrés parce qu'il n'est un pouvoir subsidiaire, sans moyens de défense propre. Trop souvent les autorités provinciales se découragent parce qu'elles ne sont qu'insuffisamment suivies ; entre le marteau gouvernemental et l'enclume communal la position provinciale n'est guère commode.

4. Le pouvoir tutélaire de la province doit dans une large mesure évoluer vers une formule de collaboration avec les communes. Mal supportée par quantité de celles-ci, mal soutenue par l'administration centrale, la province remplit difficilement un des principaux rôles qui lui a été dévolu par le législateur. Elle doit pouvoir se faire accepter comme conseiller et comme coordinateur. Le Ministère de l'Intérieur se devrait, après une expérience de plus de trente ans, de revoir sa politique à l'égard des intercommunales. Celles-ci sont appelées à jouer une tâche de plus en plus importante. Peuvent-elles le faire mieux que sous l'égide et l'arbitrage des provinces ? Des initiatives fructueuses ont été bloquées ces dernières années parce qu'on n'en est pas encore à la conception que la province est le coordinateur tout indiqué des activités intercommunales. Il y lieu également d'abandonner une ancestrale méfiance contre la collaboration entre provinces, méfiance qui trouvait peut-être sa justification sous l'ancien régime, quand on redoutait une coalition des provinces contre le pouvoir central. Actuellement, d'importantes initiatives

d'ordre économique ne peuvent se réaliser si dans certains cas le cadre des frontières provinciales ne peut être dépassé. Les intérêts économiques sont parfois communs ou à cheval sur deux ou plusieurs provinces et il ne faudrait pas les freiner pour des limites qui tout de même sont parfois plus fictives que réelles.

S'il faut à présent dégager un impression d'ensemble sur les activités et sur l'avenir de la province, je crois que leur adaptation au siècle requiert moins un remaniement intégral qu'un réajustement adéquat.

Le mécanisme et l'outillage de sa bureaucratie a certes besoin de tenir compte des inventions nouvelles, auxquelles le secteur privé a eu plus rapidement recours. Mais ceci est un problème qui vaut également pour les autres administrations publiques.

Nos provinces doivent continuer et accentuer leur politique d'œuvres; elles ont toutefois à veiller aux dangers des doubles emplois et des concurrences inutiles; elles doivent dans certains cas se garder autant de la mégalomanie que de la pusillanimité.

Sur le plan politique un souci essentiel sera de ménager un juste équilibre entre la majorité et la minorité; la remarque vaut pour les provinces de gauche comme pour celles de droite; les tâches étant de plus en plus techniques, il ne sera pas de trop de toutes nos forces pour réaliser nos fins; la répartition des postes d'après des critères équitables est une garantie de solidité et de sécurité pour tous les partis.

Inutile de souligner d'autre part que la planétisation de tous les grands problèmes pose comme impératif que nos provinces dépassent le stade du provincialisme dans la conception de leurs objectifs, comme dans leur réalisation. Cet écueil aussi postule qu'on tourne carrément le dos à la petite politique et à l'esprit de clocher.

Mesdames, Messieurs,

Je n'ai guère la présomption d'avoir épuisé le sujet qui m'a été imparti. Veuillez n'y voir qu'une série de réflexions autour et alentour du problème.

Mais je veux bien vous confesser qu'une expérience de quinze ans au service d'une province n'a pas entamé ma foi dans la grandeur de cette tâche. La province prête parfois le flanc à des appréciations péjoratives: je n'ai pour ma part jamais pensé que le souci des petites choses était inconciliable avec le respect et même la recherche de l'universel.

Dans le redressement des institutions que nous sentons comme une nécessité lancinante, la province jouera son rôle; elle ne pourra le faire que si elle réussit à se faire respecter par les pouvoirs qu'on appelle assez fâcheusement subordonnés et surtout par le pouvoir central; elle ne pourra le faire que si la révision a lieu sur tous les plans, la bonne marche des pouvoirs locaux étant conditionnée par celle du centre-moteur. A ces conditions nous pouvons espérer encore en des « lendemains qui chantent ».

La crise morale, politique et sociale des derniers mois, la recrudescence de nos querelles linguistiques, la vie dangereuse même de notre génération, tout cela peut être transcendé par l'imbrication de toutes les forces vives, publiques et privées, au service de la nation.

Les pouvoirs locaux ne failliront pas à leur devoir; dans un pays qui est davantage une création de l'homme et de l'histoire que de la nature, ils restent une idée-force traditionnelle; grâce aux communes et aux provinces nous avons pu résister à des secousses en profondeur; dans la Belgique de demain, au-delà de nos divisions et de nos frontières intérieures, j'exprime l'espoir que nos provinces soient les fondations les plus solides de notre unité dans la diversité.

