DEUXIÈME PARTIE

L'INTÉGRATION DES RÉSEAUX
LEVIERS DE L'ETAT PROVIDENCE

1919 – 1990

TITRE I – L'INTERVENTION DE L'ETAT

L'Etat providence (*Welfare State*) est sans doute le concept le plus utilisé pour caractériser le rôle des pouvoirs publics au cœur du 20e siècle. Il désigne, avec une portée variable, la délivrance de prestations sociales par l'Etat et, par extension, sa capacité à produire de la solidarité. « *Il s'agirait cette fois de réaliser les conditions du passage de l'égalité formelle devant la loi à l'égalité réelle dans la vie.* (…) *La souveraineté de l'Etat, déclinée hier sous la forme du commandement unilatéral et de la* puissance *publique, se transformait ainsi en* service *public débiteur de multiples régimes de prestations* »[1]. Bien que les activités dites économiques de l'Etat ne semblent pas directement visées par la notion de providence, elles vont néanmoins s'inscrire durablement dans la notion de service public et jouer un rôle d'instrument social non négligeable.

La diversification technologique des secteurs au cours du 20e siècle est très différente selon qu'il s'agit des télécommunications ou des trois autres activités étudiées. La distribution du courrier dans les boîtes aux lettres ou de l'eau dans les habitations ne paraît pas fort différente des services rendus au 19e siècle. Le chemin de fer ne connaît qu'une seule transformation significative, à savoir le passage de la propulsion à vapeur à la propulsion électrique, laquelle va permettre plus tard le lancement des trains à grande vitesse. Il est en revanche confronté à une concurrence toujours plus forte de l'automobile et des réseaux routiers, ainsi que du transport aérien. Les télécommunications avec et sans fil connaissent par contre une expansion extraordinaire. Entre 1919 et 1990, pour ne citer que les progrès les plus marquants, naissent la radiodiffusion, la télévision, le télex, les télécommunications par satellites, la téléphonie mobile, la transmission de données informatiques et l'interconnexion des réseaux électroniques appelés à constituer l'*Internet* à la fin des années 1980.

A la différence du 19e siècle, l'implication de l'Etat dans ces différents secteurs va revêtir une dimension politique croissante, voire contribuer à la polarisation de la scène politique entre les partisans de l'intervention publique et ses adversaires. Ce sont à cet égard principalement les partis socialistes et libéraux qui s'opposent, les partis catholiques étant plus partagés, voire divisés, sur cette question. Une deuxième caractéristique de la période étudiée est relative à la politisation progressive de l'intervention publique elle-même. Lorsqu'un service est exploité par un pouvoir public, celui-ci doit refléter la diversité politique et donc être composé d'agents appartenant aux différentes tendances politiques belges. Cette évolution est particulièrement marquée dans le domaine de la radio-télévision. La dimension politique s'exprime avec d'autant plus de force que l'intervention de l'Etat est dominante dans tous les secteurs étudiés, le plus souvent au travers de grands organismes ou entreprises contrôlés par l'Etat : Régie des postes (1971), Société nationale des chemins de fer belges (1926), Régie des télégraphes et des téléphones (1930), Institut national de radiodiffusion et ses successeurs (1930), Société nationale des distributions d'eau (1913) constituent le fer de lance de l'activité économique de

[1] F. OST, M. VAN DE KERCHOVE (2002), *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, p. 143. Voy. également, dans la thèse de D. DUMONT (2010), *La responsabilisation des personnes sans emploi en question* (à paraître), le chapitre relatif aux « Jalons pour une histoire philosophique de l'Etat-providence (belge) » ; F. EWALD (1986), *L'Etat providence* ; D.E. ASHFORD (1986), « Une approche historique de l'Etat-providence » ; P. ROSANVALLON (1981), *La crise de l'Etat-providence*.

l'Etat. Le droit administratif belge, et spécialement la théorie générale du service public, vont trouver là des ressources particulièrement utiles à leur développement.

Plus que jamais auparavant, l'Etat s'en trouve transformé, tout en contribuant significativement à l'intégration des industries de réseaux, c'est-à-dire à l'efficacité et à la régularité de leur organisation, en particulier de la coordination des flux qu'elles génèrent.

CHAPITRE 1er. UNE LENTE ÉVOLUTION VERS LA RÉGIE DES POSTES

La Première Guerre mondiale avait donc interrompu des services postaux monopolisés, en fait comme en droit, par une administration des postes en pleine expansion, composée de près de 12.000 fonctionnaires. L'administration avait retrouvé une certaine autonomie par rapport aux chemins de fer, mais restait en pratique fort liée aux télégraphes, davantage qu'aux téléphones. La quantité de lettres et de petits colis échangés se mesurait déjà en centaines de millions, et nombres d'autres services étaient offerts au public depuis les bureaux de poste. L'entreprise était, en prime, fortement bénéficiaire, et était insérée dans un vaste réseau international d'échange des correspondances mis en place grâce à l'*Union postale universelle*. Si la guerre a désorganisé cette florissante entreprise, la fin de celle-ci a néanmoins permis la rapide remise sur pied d'un service dont les infrastructures sont, à l'époque, assez légères[2]. La césure classique que constitue la Seconde Guerre mondiale semble même pratiquement inexistante en matière postale. Comme en 1919, le personnel des postes s'est très rapidement remis au travail, avec d'autant plus de facilité qu'une importante partie du service est resté actif sous l'Occupation.

A l'exception de quelques maigres contributions juridiques ou de quelques rubriques de répertoire ou de dictionnaire, l'histoire de la poste belge au 20e siècle n'a encore fait l'objet d'aucune recherche scientifique approfondie[3]. Le présent chapitre n'est donc qu'exploratoire et se fonde d'une part sur les rares sources législatives et réglementaires de la période, et d'autre part sur la consultation régulière mais non exhaustive des travaux parlementaires encadrant le vote du budget du ministère chargé de l'administration des postes, ainsi que des rapports annuels publiés par l'administration puis par la Régie des postes[4].

SECTION I – DE LA BUREAUCRATISATION À L'EXPLOITATION EN RÉGIE

Le développement des postes durant la période étudiée n'est pas particulièrement spectaculaire, du point de vue de l'utilisateur. Il connaît néanmoins quelques progrès significatifs, en particulier au niveau des modes de transport du courrier et des techniques de mécanisation. Le chemin de fer ne règne plus sur les postes, eu égard aux progrès de l'automobile et de l'aviation. « *L'aéropostale* » – du nom d'une société française – est même érigée au rang des grandes épopées du 20e siècle, avec ses héros et ses martyrs, tels Jean Mermoz et Antoine de Saint-Exupéry. Les facteurs chargés de la distribution du courrier disposent de plus en plus souvent d'un véhicule motorisé ou… d'un vélo. Par ailleurs, grâce à la mécanique industrielle et à la lecture optique, le tri du courrier, la distribution et l'oblitération des timbres sont progressivement automatisés.

---

[2] Voy. le bilan de la Première Guerre mondiale pour l'activité postale dans le rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1918-1919, n° 267, pp. 89 et s.

[3] Voy. néanmoins les ouvrages plus généraux et "grand public" de J. DELMELLE (1983), *Histoire des postes belges*, et M. MARY (2010), *Histoire des postes belges. Des origines à la libéralisation*.

[4] En attendant le dépôt et/ou l'inventaire des archives de l'administration, puis de la Régie des postes, on peut encore consulter utilement divers documents administratifs publiés, disponibles dans les bibliothèques fédérales, et recensés dans leur catalogue commun sur www.bib.belgium.be.

A. Public-privé : l'apogée du monopole postal

Le monopole postal demeure inchangé à la sortie de la guerre, axé sur la collecte, le transport et la distribution du courrier. L'évolution des services postaux doit cependant être étudiée sous un autre angle, plus conforme à la division des services durant l'entre-deux-guerres[5]. Sur l'ensemble de la période étudiée, on peut examiner successivement les prestations proposées au guichet des bureaux de poste, peu concernées par l'échange des correspondances ; puis le transport du courrier ; et enfin seulement les missions de collecte, de tri et de distribution des lettres, assurées principalement par les facteurs.

Les services offerts par l'administration des postes n'ont donc pas cessé de se développer. L'entre-deux-guerres accentue notamment le rôle d'intermédiaire joué par les bureaux de poste, entre les autres services de l'Etat et le public (notamment en matière fiscale et de sécurité sociale, et surtout pour la *Caisse générale d'épargne et de retraite*, la CGER)[6]. Ce sont surtout les services financiers qui vont connaître un développement considérable, notamment au travers du service des mandats, des chèques et des virements postaux. Ce service popularise les modes de paiement et de transfert d'argent sans avoir directement recours aux pièces et aux billets en circulation. Contrairement aux banques classiques, la possession d'un compte courant postal n'est pas imposée, les transferts d'argent ne sont pas taxés mais les comptes ne produisent pas d'intérêts. Tout bénéfice pour le Trésor public, qui dispose ainsi, à peu de frais, d'importantes sommes d'argent. Les services financiers justifient la mise en place au sein de l'administration, puis de la Régie des postes, d'un Office des chèques postaux relativement autonome. Ces pratiques bancaires postales sont mieux coordonnées par la loi du 2 mai 1956 sur le chèque postal, encore en vigueur aujourd'hui. Considéré comme un véritable concurrent par les banques à partir des années 1960, l'Office voit son influence sur le marché bancaire se réduire jusqu'au début des années 1990[7]. L'administration a ainsi étendu les services offerts dans ses bureaux de poste bien au-delà de son monopole, comme le lui permet implicitement la loi du 26 décembre 1956. Le monopole postal y est réitéré dans les mêmes termes que dans la loi de 1879, qu'elle remplace. Les autres missions de la poste, surtout financières et commerciales, y sont énumérées de manière non limitative[8]. L'expansion continue de ces missions conduit la poste à faire appel aux particuliers. Dès 1928, elle agrée officiellement des commerçants pour le débit de valeurs postales, en vue de « *remédier, en partie, à l'inconvénient des attentes parfois très longues auxquelles le public est trop souvent astreint pour l'achat de quelques timbres et autres valeurs d'affranchissement* », et de profiter aussi d'horaires nettement plus flexibles[9]. Après la Seconde Guerre mondiale, l'administration loue également les services de transporteurs privés par route.

---

[5] M.P. PARIS (1923), « Le service postal du dimanche ».

[6] F. PASSELECQ (1933), *L'essor économique belge. Services publics*, p. 23 ; *Répertoire pratique de droit belge* (1938), t. 9, v° « Postes, Télégraphes, Téléphones », pp. 569-580 ; J. LE BRUN (1978), *Dictionnaire des services publics*, pp. 139/5-139/6.

[7] *M.B.*, 13 juin 1956. Voy. aussi l'art. 11 de la loi du 26 décembre 1956 sur le service des postes, *M.B.*, 30 décembre 1956 ; M. MARY (2010), *op.cit.*, pp. 146-148.

[8] Art. 1 et 3 de la loi précitée du 26 décembre 1956, *M.B.*, 30 décembre 1956. Voy. son exposé des motifs, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1955-1956, n° 519/1 ; et le rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1954-1955, n° 4-XVI/4, pp. 7-11.

[9] A.G.R., Archives formées par le Cabinet du Premier Ministre comme secrétariat du Conseil des ministres, 1918-1940, n° 257, Dossiers relatifs à l'administration centrale des Postes et divers, lettre du ministre des postes au Premier ministre du 27 mars 1928 ; arrêté royal du 10 mai 1928 autorisant l'administration des postes à agréer des particulier pour assurer la vente des valeurs postales, *M.B.*, 3 juin 1928.

Pour le transport du courrier, en effet, la poste s'affranchit très progressivement des chemins de fer. Dès 1919, le gouvernement est « *autorisé à organiser le transport des correspondances par la voie aérienne* », en même temps qu'est prévue la réglementation postale entre la Belgique et sa colonie[10]. « *Inauguré le 1er juin 1923, par l'utilisation de la première ligne aérienne exploitée par la SABENA sur le parcours "Bruxelles-Londres", le service d'expédition du courrier par avion s'est développé et amplifié au cours des années suivantes à mesure que se multipliaient les liaisons disponibles et que grandissait l'intérêt du public pour ce mode rapide d'acheminement des correspondances* ». La poste aérienne concerne donc presque exclusivement le service international, et sert surtout de soutien financier public à l'établissement des premières lignes aériennes. Après la Seconde Guerre mondiale, « *les liaisons aériennes sont exploitées par des entreprises privées et utilisées par le service des postes sans contrat préalable, au mieux des intérêts du public* ». A partir des années 1950, des hélicoptères ont également été utilisés pour acheminer le courrier à l'intérieur du pays[11]. En principe, sinon, le transport par chemin de fer reste privilégié pour les longues distances, et des bureaux ambulants y sont en service jusqu'en 1988. Pour les courtes distances, les chemins de fers vicinaux ont la préférence durant l'entre-deux-guerres. Après 1945, ils répondent cependant de moins en moins aux besoins de la poste (« *manque de place, surveillance insuffisante, horaires et itinéraires non adaptés aux nécessités* »). Les progrès des transports par routes et de l'automobile incitent alors l'administration des postes à se charger elle-même de l'acheminement du courrier. Enfin, le vélo devient, rapidement après la Seconde Guerre, un des moyens de transport privilégiés des facteurs pour la distribution des correspondances[12].

L'évolution de la collecte et de la distribution du courrier est surtout quantitative durant l'entre-deux guerres. La croissance de la correspondance entraîne une augmentation proportionnelle des facteurs et du personnel chargé du tri et de l'oblitération des lettres. Cette augmentation n'est plus proportionnée aux recettes après la Seconde Guerre mondiale, et des mesures d'économie deviennent nécessaires. Tel est l'objet de la suppression de la distribution du courrier le dimanche, autorisée par la loi du 26 décembre 1956, et qui constitue la seule mesure de cette loi qui retient l'attention du Conseil des ministres. C'est en vertu de la même loi que sont fixées les dimensions réglementaires des boîtes aux lettres privées[13]. Les progrès techniques de l'après-guerre permettent aussi de mettre en place des distributeurs de timbres, ainsi que, et surtout, la mécanisation de l'oblitération et du tri du courrier. L'idée principale est la lecture optique de marques phosphorescentes ou fluorescentes sur les timbres, les lettres, puis d'un code chiffré indiquant la destination du courrier. Ainsi naît la nécessité d'un

[10] Art. 2 et 3 de la loi du 14 novembre 1919 modifiant et complétant la loi postale du 30 mai 1879, *M.B.*, 5 décembre 1919.

[11] O. SCHOKAERT (1950), *Renseignements sur l'histoire de la poste belge de 1830 à 1930*, Bibliothèque de l'ancien Musée des Postes et Télécommunications, n° 0008, p. 5 ; G. VANTHEMSCHE (2002), *La SABENA 1923-2001. Des origines au crash*, pp. 27 et 33, ainsi que p. 126, note 62 ; M. MARY (2010), *op.cit.*, pp. 116-119. Comp. pour la France : L. LABORIE (2005), « Le courrier connaît-il l'Europe ? Entre le national et l'universel, la place ambiguë de l'Europe à la direction de l'exploitation postale dans l'entre-deux-guerres », pp. 130-131.

[12] Rapport de la commission des communications, des postes, télégraphes, téléphones, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1972-1973, n° 4-XV/3, pp. 14-15. Voy. M. MARY (2010), *op.cit.*, pp. 110-114.

[13] Loi précitée du 26 décembre 1956, *M.B.*, 30 décembre 1956 ; et son arrêté royal d'exécution du 26 décembre 1956, *M.B.*, 30 décembre 1956. Voy. le procès-verbal du Conseil des ministres du 23 mars 1956 aux A.G.R. – numérisé sur www.arch.be. La suppression de la distribution le samedi après-midi est décidée fin 1966, et celle du samedi matin en 1982.

« *code postal* » pour indiquer l'adresse d'un destinataire[14]. Curieusement, et jusqu'à ce jour, le code postal ne relève d'aucune règle contraignante, mais bien d'une simple mesure administrative publiée par l'administration des postes. Quant aux centres de tri, tout en se raréfiant, ils deviennent de véritables industries modernes, capables de traiter des centaines de milliers de lettres par jour.

Enfin, il faut signaler que, malgré le monopole postal, des solutions alternatives pour l'échange de correspondances se développent. « *A partir des années 1970, La Poste commence à souffrir d'une concurrence sur le marché de la presse gratuite, des publicités toutes-boîtes, des colis et des envois express. Autant de catégories de courrier qui, depuis toujours, ne relevaient pas de l'exclusivité de La Poste et qui, paradoxalement peut-être, se révèlent comme les créneaux d'avenir* ». Au cours des années 1980, les premiers opérateurs privés s'installent en Belgique : DHL (1978), Federal Express (1984) ou UPS (1985) sont les premières sociétés à grappiller des parts de marché du transport de colis et des envois express[15]. La réaction de la poste est lente ou impossible à mettre en place. Seul un service de courrier express, Taxipost, est créé au milieu des années 1980.

Il est étonnant de constater à quel point l'évolution décrite résulte principalement de pratiques administratives ou particulières. L'encadrement légal de l'Office des chèques postaux, par exemple, est particulièrement réduit ; celui des codes postaux est inexistant. Il est vrai, par contre, que pour supprimer la distribution du dimanche, c'est le législateur qui est sollicité. On se souvient en effet de l'obligation légale d'un service quotidien, imposée au milieu du 19e siècle. Le poids de ces pratiques administratives et de la réglementation interne est considéré comme paralysant après la Seconde Guerre mondiale, transformant l'entreprise en une gigantesque bureaucratie, difficile à gérer et à faire évoluer[16]. La direction de l'administration des postes se sert d'ailleurs de ce problème pour défendre la création d'une régie autonome.

B. Organisation administrative : la brève existence de la Régie des Postes

Durant l'entre-deux-guerres, l'administration des postes reste centralisée entre les mains du ministère des chemins de fer, de la marine, des postes et des télégraphes. Après l'adjonction de la navigation aérienne, ce ministère est brièvement scindé en 1929, et la poste intègre un éphémère ministère des postes, des télégraphes et des téléphones. Suite à la création de la SNCB et de la RTT (voy. *infra*), l'ensemble des compétences est à nouveau rassemblé en un grand ministère en 1938, qui devient le ministère des communications en 1939. Celui-ci perdure jusqu'en 1961. Prenant alors le nom de ministère des communications, des postes, des télégraphes et des téléphones, deux

[14] Rapport de la commission des communications, des postes, télégraphes et téléphones, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1966-1967, n° 4-XV/2, p. 21.
[15] M. MARY (2010), *op.cit.*, pp. 60 et 84-85. Voy. les premières réactions à l'arrivée de FedEx dans le rapport de la commission de l'infrastructure, *Doc.parl.*, Sénat, 1983-1984, n° 5-XV/2, pp. 50-51.
[16] Un exemple donné en 1948 : « *Pour ouvrir un simple bureau-annexe dans une grande ville, elle doit recueillir, au préalable, l'accord des Services Généraux du Département, du Ministre des Communications, de l'Inspection des Finances et du Ministre du Budget. Quand ces diverses autorités ont bien voulu marquer leur accord, l'administration des Postes doit alors recourir au Département des Travaux Publics pour louer le local nécessaire. Bref, il faut de longs mois pour réaliser cette mesure toute naturelle* » (rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1947-1948, n° 427, p. 18).

ministres sont nommés à sa tête, dont un ministre des postes, des télégraphes et des téléphones[17]. C'est ce dernier qui supervise l'administration des postes et qui dispose de l'autorité hiérarchique directe sur son directeur. La poste demeure ainsi particulièrement centralisée jusqu'en 1971, contrairement aux trois autres secteurs étudiés. C'est d'autant plus particulier qu'une part très importante des nominations ou des créations de fonction au sein de l'administration des postes est soumise et discutée en Conseil des ministres[18]. Cela témoigne aussi d'une politisation de plus en plus importante du service des postes.

Pour remédier à la bureaucratisation, voire à la politisation de l'administration postale, mais surtout pour permettre la tenue d'une comptabilité commerciale d'un service qui semble en perpétuel déficit, la loi du 6 juillet 1971 crée « *sous la dénomination "Régie des Postes", une personne de droit public chargée d'exploiter, selon des méthodes industrielles et commerciales, les services des Postes et des Chèques postaux* ». La Régie est chargée « *de toutes les attributions dévolues à l'Administration des Postes par la loi du 26 décembre 1956 sur le service des Postes* », ce qui permet, selon l'exposé des motifs de la loi, de garantir « *la continuité du service public des postes et des chèques postaux* ». Elle reçoit ainsi une importante autonomie de gestion, et peut même s'associer à d'autres organismes publics, voire privés. A l'instar de la Régie des télégraphes et des téléphones (la RTT, voy. *infra*), elle est « *représentée et gérée* » par le ministre. La gestion journalière est cependant assurée par un administrateur général et un conseil de direction, élargi aux directeurs généraux et à des représentants syndicaux. L'autonomie de la Régie par rapport au pouvoir central est donc faible et elle est soumise à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle des organismes publics[19] ; les tarifs postaux restent d'ailleurs de la seule compétence du Roi.

Plus que jamais, enfin, le service des postes s'appuie sur un réseau décentralisé de centres de tri industrialisés et de bureaux de distribution, ainsi que sur un personnel en expansion constante, susceptibles d'absorber la croissance continue des correspondances jusqu'à la crise pétrolière. Un pic est atteint au début des années 1980, période au cours de laquelle plus de 50.000 agents travaillent pour la Régie des Postes, malgré la relative stagnation du trafic postal. La gestion du personnel devient d'ailleurs un des principaux problèmes à résoudre par le ministre et la direction de la Régie. Le transfert des agents, la régularisation statutaire d'un bon nombre d'entre eux, l'impact de la modernisation (notamment la mécanisation du tri et l'informatisation des services) mettent les agents au cœur de l'évolution du service, non sans entraîner divers conflits sociaux et quelques grèves, parallèlement au développement des organisations syndicales dans le secteur public.

---

[17] C. DEVOLDER (1995), *Het ministerie van verkeer en van post, telegrafie en telefonie (1884-1990)*, t. I, vol. 1, pp. 35-40 et 364-375.

[18] A.G.R., Archives formées par le Cabinet du Premier Ministre comme secrétariat du Conseil des ministres, 1918-1940, n° 257, Dossiers relatifs à l'administration centrale des Postes et divers. La quantité de lettres de recommandation émanant de syndicats, du clergé ou autres associations, directement adressées au cabinet du Roi ou du Premier ministre, et pour la plupart suivies d'effet, est à cet égard étonnante. On trouve en grande quantité également des plaintes syndicales et associatives relatives à des nominations effectuées.

[19] Art. 1er, 2, 3, 7 et 14 de la loi du 6 juillet 1971 portant création de la Régie des Postes, *M.B.*, 14 août 1971 ; et son exposé des motifs, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1970-1971, n° 950/1, p. 4. Voy. les procès-verbaux du Conseil des ministres des 8 janvier, 5 et 12 mars 1971 aux A.G.R. – numérisés sur www.arch.be. Sur la loi du 16 mars 1954, voy. *infra*, partie II. Sur le Conseil de direction, voy. C.E., arrêt n° 22.425 du 5 juillet 1982, avec observations de V. CRABBE (1982), « Les avatars du Conseil de direction de la Régie des Postes ».

C. Financement : un équilibre instable lié au budget de l'Etat

A l'inverse du 19e siècle, la Première Guerre mondiale déclenche une hausse continue des tarifs postaux, entamée par la loi du 14 novembre 1919, qui fixe la taxe à 15 centimes par 20 grammes. Dès 1920, cependant, le gouvernement demande au Parlement l'autorisation de fixer lui-même ces tarifs, en vue de couvrir le déficit du service, sur le modèle de l'autorisation accordée aux chemins de fer tout au long du 19e siècle. L'autorisation est accordée à titre provisoire par la loi du 16 août 1920 et renouvelée en 1923, 1926 et 1929 jusqu'à l'autorisation donnée à titre permanent par la loi du 30 juin 1932. Elle est réitérée dans la loi du 26 décembre 1956[20]. De 1920 à 1971, les hausses tarifaires sont régulières et justifient l'adoption d'une pléthore d'arrêtés royaux. La vente des timbres représente ainsi la principale ressource de l'administration des postes durant toute la période.

Ces hausses tarifaires s'expliquent principalement par le poids considérable des dépenses que les gouvernants ne veulent plus faire peser sur le budget de l'Etat. La principale dépense de l'administration des postes concerne les traitements dus à ses agents et, surtout, à ses facteurs. Ces derniers étaient extrêmement mal payés avant la guerre. Mais ensuite, suite au « *choc psychologique* » créé par la guerre et à la mise au premier plan des préoccupations sociales[21], les salaires des facteurs vont être significativement augmentés, et, comme pour la plupart des travailleurs, liés à l'indice des prix. Eu égard à la situation économique, particulièrement inflationniste durant l'entre-deux-guerres, cette liaison entraîne une hausse constante des dépenses de l'administration. Après 1945, malgré les coûts considérables de la mécanisation et de l'informatisation des services, les frais de personnel continuent d'absorber plus de 80% des dépenses de l'administration[22]. Une autre dépense importante est le financement de l'Office des chèques postaux, dont les recettes sont faibles, voire inexistantes. Son fonctionnement est donc entièrement à charge du budget de l'Etat.

Jusqu'en 1971, le système budgétaire du 19e siècle perdure. Les recettes sont inscrites en tant que « *péages* » au budget des voies et moyens, tandis que les dépenses relèvent du ministère chargé de l'administration des postes. Entre 1923 et le début des années 1930, un budget des « régies » séparé est présenté au Parlement, pour lui permettre d'apprécier la rentabilité de celles-ci, fortement déficitaires. Cette situation signe notamment la fin de la participation des bénéfices postaux au Fonds communal, réformé en 1922[23]. La création de la SNCB et de la RTT, d'une part (voy. *infra*, chapitres 2 et 3), et la rentabilité retrouvée des postes ensuite, entraînent la suppression de ce budget séparé au début des années 1930[24]. Après 1945, la présentation budgétaire reste

[20] Loi du 14 novembre 1919, *M.B.*, ; loi du 16 août 1920, *M.B.*, ; loi du 30 juin 1932, *M.B.*, ; art. 5 de la loi précitée du 26 décembre 1956. Voy. les arrêtés royaux du 10 septembre 1936 codifiant la législation postale en service intérieur et en service international, *M.B.*, 24 octobre 1936, et leurs multiples modifications ; remplacés par l'arrêté royal du 12 janvier 1970 portant règlementation du service postal, *M.B.*, 22 avril 1970, et ses modifications.

[21] B.S. CHLEPNER (1972), *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, pp. 236-238.

[22] Rapport de la commission des communications et des P.T.T., *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1965-1966, n° 157, p. 47 ; rapport de la commission de l'infrastructure, *Doc.parl.*, Sénat, 1983-1984, n° 5-XV/2, p. 8 ; rapport de la commission de l'infrastructure, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1988-1989, n° 4/15-603/2, p. 4.

[23] M. VAN AUDENHOVE (1990), *Histoire des finances communales*, vol. 1, pp. 61-62.

[24] Voy. le tableau XVIII du budget général des recettes et des dépenses pour l'année 1923, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1922-1923, n° 4-XVIII ; l'exposé général du budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 1930, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1929-1930, n° 4, pp. 44-46.

identique, mais l'administration publie un rapport annuel, contenant notamment ses résultats d'exploitation. Les premières années d'après-guerre se traduisent à nouveau par de forts déficits, qui perdurent globalement jusqu'à la fin des années 1960, et sont donc épongés par le budget de l'Etat. Ils sont notamment justifiés par l'importance des services rendus à titre gratuit, pour le compte de l'Etat (franchise postale, CGER, sécurité sociale, valeurs fiscales, …) ou des particuliers (Office des chèques postaux)[25]. Cette justification était cependant à double tranchant : si la poste entendait faire payer l'Etat pour les services qu'elle lui rendait, il se trouvait toujours quelqu'un pour rappeler les nombreux services qui lui étaient rendus gratuitement, en particulier par les chemins de fer[26].

Ce déficit récurrent est un des motifs de création de la Régie des Postes par la loi du 6 juillet 1971. Il fallait doter celle-ci d'une comptabilité industrielle et commerciale, notamment pour connaître le prix de revient de ses activités. Si le Roi demeure seul compétent pour fixer les tarifs postaux, l'administrateur général peut y déroger dans certains cas définis par la loi, et les recettes qui en résultent reviennent désormais à la Régie. Elle bénéficie également d'une rémunération de l'Etat pour les « *charges globales résultant du service des chèques et virements postaux* », ainsi que d'une dotation éventuelle de l'Etat pour le « *développement de nouvelles activités ou pour compenser la perte subie par suite de l'application éventuelle de tarifs inférieurs au prix de revient, pour des raisons d'intérêt général* », laquelle est rendue obligatoire en 1982[27]. En d'autres termes, l'Etat reste tenu d'éponger le déficit de la Régie des Postes, ce qu'il fera toujours scrupuleusement… mais, par exemple, en organisant un transfert d'argent entre la Régie des télégraphes et des téléphones (RTT) – dont il ne doit pas couvrir les pertes – et la Régie des Postes. Cette méthode peu orthodoxe est durement critiquée par la Cour des comptes[28]. Enfin, la Régie dispose d'une capacité d'emprunt, garantie par l'Etat. Grâce à la dotation de l'Etat, les comptes de la Régie des Postes sont donc systématiquement équilibrés. Cette dotation dépasse cependant systématiquement 40% de ses recettes jusqu'au milieu des années 1980, et ne se réduit enfin que grâce à l'adoption d'un plan d'assainissement drastique[29]. A l'instar de la RTT (voy. *infra*), la Régie est aussi tenue par des règles comptables strictes et doit instituer une série de fonds budgétaires destinés à garantir son autonomie financière à long terme. La transformation en régie a donc significativement professionnalisé le

[25] Voy. notamment le rapport de la commission des communications et des P.T.T., *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1965-1966, n° 157, p. 46. Voy. l'évolution du déficit de l'administration, puis de la Régie des postes dans l'édition annuelle de l'*Annuaire statistique de la Belgique*.

[26] Voy. par exemple la discussion relative à la suppression de la franchise postale dont bénéficient certains organismes publics, évoquée dans le procès-verbal du Conseil des ministres du 26 mai 1967, p. 8, aux A.G.R. – numérisé sur www.arch.be : « *Ook wordt de vraag gesteld of de posterijen op hun beurt bereid zijn om de diensten te bezoldigen welke thans gratis door andere besturen worden uitgevoerd, zoals bv. door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen* ».

[27] Art. 8 à 14 de la loi précitée du 6 juillet 1971, *M.B.*, 14 août 1971 ; art. 3 de l'arrêté royal n° 182 du 30 décembre 1982 relatif aux mesures d'assainissement applicables à la Régie des Postes, *M.B.*, 20 janvier 1983. Voy. Fr. ROBERT, F.X. DE DONNÉA, M. MARCHAND, H. TULKENS (1988), « Entreprises et services publics : évolution institutionnelle générale et dix-neuf études de cas (1950-1980) », pp. 834-844.

[28] Rapport annuel de la RTT, 1982, p. 5 ; *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1981-1982, n° 5-XV/2, pp. 8-9. Voy. P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, p. 96.

[29] Rapport de la commission de l'infrastructure, *Doc.parl.*, Sénat, 1983-1984, n° 5-XV/2, pp. 4-8 ; rapport de la commission de l'infrastructure, *Doc.parl.*, Chambre, sess.extraord. 1988, n° 4/15-471/2, pp. 6-7. Les mesures d'assainissement dans les organismes publics avaient été lancées dès 1977, notamment par l'art. 182 de la loi du 22 décembre 1977 relative aux propositions budgétaires 1977-1978, *M.B.*, 24 décembre 1977. Voy. à ce sujet D. DEOM (1990), *Le statut juridique des entreprises publiques*, p. 238.

financement et la comptabilité de la poste, sans cependant lui permettre de parvenir à une réelle autonomie budgétaire[30].

D. Régime juridique : baisse du niveau de qualité du service mais hausse de la protection statutaire des agents

1) Protection des utilisateurs

La protection du secret des lettres demeure la principale et la mieux protégée des obligations incombant aux services postaux[31]. Cette protection intègre même, après 1945, la catégorie des droits dits « fondamentaux », en étant consacrée tant dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 que dans la Convention européenne des droits de l'homme signée en 1950. Cette dernière définit de manière plus large les exceptions admissibles au respect du secret de la correspondance, qui ne sont désormais plus cantonnées aux poursuites judiciaires ou aux faillites, mais sont susceptibles de s'étendre à toute mesure, prévue par la loi, qui serait « *nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* »[32].

La loi du 26 décembre 1956 redéfinit par ailleurs les conditions d'universalité du service. Selon son article 4, « *toutes les communes du Royaume sont pourvues d'une boîte, au moins, pour le dépôt des correspondances à expédier par la poste. Il doit y avoir, pour chaque localité, au moins une levée, une expédition et une distribution de correspondances par jour, sauf les dimanches et jours fériés légaux. Cette distribution à domicile doit s'étendre à toutes les habitations du Royaume, sans exception, pour autant qu'elles soient pourvues d'une boîte aux lettres, d'une ouverture suffisante placée à une hauteur convenable à la limite de la voirie publique* ». Contrairement au 19e siècle, la loi n'entend plus encadrer ainsi l'expansion du service postal mais, au contraire, la réduction de celui-ci, en particulier du nombre de distributions quotidiennes.

L'importance des services postaux en matière civile et commerciale ne cesse par ailleurs de prendre de l'ampleur, le cachet de la poste faisant foi, plus que jamais, lorsque le courrier est envoyé par recommandé. Le droit de la preuve, la formation des contrats, le point de départ ou l'interruption de délais de recours administratifs ou – après 1948 – au Conseil d'Etat, sont autant d'occasions où le transit d'un courrier par l'administration postale confère une garantie particulière à celui-ci[33]. Cela témoigne, malgré les griefs formulés ci-avant, de la grande confiance accordée à la poste par la société dans son ensemble.

---

[30] Voy. le rapport de la commission de l'infrastructure, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1988-1989, n° 4/15-603/2, pp. 4-5.

[31] Art. 28 à 31 et 36 de la loi précitée du 26 décembre 1956, *M.B.*, 30 décembre 1956, qui abroge l'article 149 du Code pénal, mais laisse subsister l'article 460 du même Code.

[32] Art. 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 et approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955 – disponible sur www.echr.coe.int. Voy. J. VELU (1973), « The European Convention on Human Rights and the right to respect for private life, the home and communications », spéc. pp. 62-65.

[33] Voy. notamment H. DE PAGE (1967), *Traité élémentaire de droit civil belge*, t. III, pp. 864-875.

2) Protection et privilèges des agents et du service

Les agents des postes ont, pour leur part, bénéficié de toutes les évolutions de la fonction publique au cours du siècle : uniformisation du statut, professionnalisation du recrutement, mais aussi forte politisation du personnel, notamment via le recrutement d'agents temporaires et leur régularisation ultérieure, naissance des droits fondamentaux et sociaux des fonctionnaires, en particulier du droit de grève, renforcement du rôle des syndicats, en particulier en matière de concertation sociale[34]. Cette protection accrue des agents devient un réel instrument de promotion sociale : « *profitant de leur statut de fonctionnaires et de leur ancienneté pécuniaire, quasiment tous les postiers font une carrière complète dans l'institution. Jusqu'à la libéralisation, entrer à La Poste n'est pas seulement synonyme de la garantie d'un emploi. Grâce aux nombreux concours organisés en toute démocratie, il est possible au plus modeste des facteurs d'accéder aux plus hautes fonctions* »[35]. Réservoir gigantesque de fonctions, la poste est en outre chargée, en 1988, de la reprise du personnel temporaire excédentaire à la SNCB[36].

Enfin, les principaux privilèges en matière postale sont maintenus : responsabilité limitée, droit de ne pas distribuer les correspondances « *qui porteraient extérieurement des inscriptions contraires aux bonnes mœurs ou à l'ordre public* », franchises postales pour les services de l'Etat, etc. A noter que, par la loi de 1956, ces franchises sont étendues à la correspondance des militaires, et en 1984 seulement, à la correspondance destinée aux aveugles ou aux malvoyants (les « *cécogrammes* »)[37]. C'est la seule trace d'une différenciation tarifaire à but social dans le service postal. La transformation en régie, en 1971, étend la liste des privilèges accordés aux services postaux, puisque des exemptions fiscales sont prévues en faveur de la régie. En outre, le ministre compétent peut désormais « *pour une raison d'ordre public et sans être tenu à indemnité, retarder ou suspendre partiellement ou totalement les opérations postales et prendre, à cet effet, toutes les mesures qu'il juge nécessaires* »[38].

E. International : l'hégémonie de l'Union postale universelle et les ébauches de collaboration européenne

La fin de la Première Guerre mondiale laisse les administrations postales de la plupart des belligérants dans des situations bien moins favorables qu'avant-guerre. Les relations postales sont cependant rétablies très rapidement. « *Premier parlement du monde* »[39], un congrès des membres de l'*Union postale universelle* (UPU) se réunit à Madrid dès 1920, et se voit contraint non seulement de rehausser les tarifs internationaux, désormais fondés sur l'étalon-or, mais également d'abandonner dans une certaine mesure le caractère uniforme de ces tarifs. Ce premier congrès de l'entre-deux-guerres est aussi l'occasion d'intégrer les services aériens dans la nouvelle

[34] Voy. P.O. DE BROUX (2005), « De Camu à Copernic : l'évolution de la fonction publique en Belgique », pp. 160-167.
[35] M. MARY (2010), *op.cit.*, p. 157.
[36] Art. 168 de la loi-programme du 30 décembre 1988, *M.B.*, 5 janvier 1989.
[37] Art. 22 de l'arrêté royal précité du 12 janvier 1970, *M.B.*, 22 avril 1970, tel que modifié par l'arrêté royal du 17 décembre 1984, *M.B.*, 22 décembre 1984.
[38] Art. 15 à 25 de la loi précitée du 26 décembre 1956, *M.B.*, 30 décembre 1956 ; art. 15 à 18 de la loi précitée du 6 juillet 1971, *M.B.*, 14 août 1971.
[39] La prétention n'est pas usurpée en 1920 : le nombre d'Etats membres de l'UPU dépasse largement ceux qui adhèrent à la Société des Nations ou à l'Union télégraphique internationale (voy. *infra*).

Convention postale universelle, signée le 30 novembre 1920[40]. La question des moyens de communication est cependant d'un intérêt tel que la jeune Société des Nations, créée par le Traité de Versailles en 1919, se soucie de rétablir et d'améliorer ceux-ci, en particulier entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe centrale. Ce faisant, non seulement elle empiète sur les tâches de l'UPU, mais surtout elle tente de placer sous son autorité le bureau de l'Union. Les Etats membres de l'UPU, qui ne sont pas tous membres de la Société des Nations, y opposent une fin de non recevoir. L'UPU entend conserver son indépendance, et ses membres européens s'opposent même à un projet d'union postale européenne : « *l'intérêt national autant, chose rare, que l'intérêt international, commandent de repousser cette idée* »[41]. Contrairement aux télécommunications (voy. *infra*), l'UPU demeure donc le seul acteur postal international durant l'entre-deux-guerres. Les règles qui le gouvernent ne diffèrent pas fondamentalement de celles du 19e siècle, et la liberté de transit demeure un des principes cardinaux. Elles sont principalement adaptées en matière tarifaire, aux congrès de Stockholm (1924 – année du cinquantenaire de l'UPU), de Londres (1929), du Caire (1934) et de Buenos Aires (1939).

Après la Seconde Guerre mondiale, le premier congrès de l'UPU se réunit à Paris en 1947. La principale question qui y est traitée est celle des relations à entretenir avec l'Organisation des Nations Unies (ONU) qui vient d'être instituée, et à l'égard de laquelle les participants au congrès sont plutôt méfiants[42]. Malgré les réticences exprimées, l'UPU devient dès ce moment une institution spécialisée de l'ONU, tout en conservant une part d'autonomie, notamment constitutive et budgétaire[43]. Outre le congrès des représentants des Etats membres et le Bureau permanent de Genève, une Commission exécutive et de liaison est également instituée, chargée d'assurer la continuité des travaux de l'Union dans l'intervalle des congrès. Le congrès de Vienne, en 1964, dote l'Union d'une Constitution, relative à ses missions et à son fonctionnement, et d'une nouvelle Convention postale universelle, relative aux règles générales applicables aux services postaux. Les deux textes sont accompagnés d'un règlement. Seule la Convention et son règlement peuvent encore être modifiés en dehors des congrès, par une procédure de referendum qui nécessite l'unanimité. La conclusion d'*arrangements* entre certains Etats reste pratiquée, en matière financière principalement. Mais dès que tous les Etats membres marquent leur accord, ces arrangements sont intégrés à la Convention et à son règlement. Enfin, ce n'est qu'au cours des années 1970 que la publication des actes et documents de l'Union doit se faire dans d'autres langues que le français : l'anglais, l'espagnol et l'arabe d'abord, l'allemand, le chinois, le portugais et le russe ensuite[44]. Les deux principaux axes de coopération de l'UPU restent tarifaire, d'abord, puis de plus en plus technique et

[40] *L'Union Postale Universelle. Sa fondation et son développement* (1924), pp. 73-77 ; M. MAZOU (2004), *L'Union postale universelle. Passé, présent et avenir*, pp. 71-76 ; qui mentionnent le rôle de la délégation belge dans l'adoption de la solution de compromis dégagée sur la question de l'étalon-or.
[41] L. LABORIE (2005), *op.cit.*, pp. 121-124 et 129 ; L. CHAUBERT (1970), *L'Union postale universelle. Son statut juridique, sa structure et son fonctionnement*, pp. 68-69.
[42] M. MAZOU (2004), *op.cit.*, pp. 76-83 ; L. CHAUBERT (1970), *op.cit.*, pp. 71-75.
[43] Voy. l'accord annexé à la Convention postale universelle, signée à Paris le 5 juillet 1947, *M.B.*, 2 février 1949.
[44] Constitution de l'Union postale universelle, signée à Vienne le 10 juillet 1964, *M.B.*, 21 décembre 1965, et ses quatre protocoles additionnels signés à Tokyo en 1969, à Lausanne en 1974, à Hambourg en 1984 et à Washington en 1989 – disponibles sur www.upu.int. Voy. UNION POSTALE UNIVERSELLE (2010), *Constitution. Règlement général. Règlements intérieurs. Statut juridique de l'UPU. Commentés par le Bureau international de l'UPU*, pp. VII-XXXVII – disponible sur www.upu.int ; L. CHAUBERT (1970), *op.cit.*

commercial. L'Union est le lieu d'échange des bonnes pratiques, de la recherche et du développement en matière d'exploitation postale, susceptible de bénéficier à toutes les administrations qui en sont membres, en mettant en particulier l'accent sur le développement des services postaux dans les pays en voie de développement (ce, notamment, avec la collaboration du Programme des Nations Unies pour le Développement, le PNUD)[45].

Une collaboration postale européenne se met également en place après la guerre, avec l'approbation de l'UPU cette fois. La *Conférence européenne des Administrations des postes et des télécommunications* (CEPT) est créée le 26 juin 1959, par la plupart des pays d'Europe occidentale, dont la Belgique[46]. Organisation régionale de l'UPU, mais également de l'*Union internationale des télécommunications* (UIT – voy. *infra*), ne peuvent donc y adhérer que des Etats européens membres d'au moins une des deux Unions. La CEPT constitue essentiellement un lieu de coordination technique et commerciale dans le domaine des postes et des télécommunications. Elle joue un rôle important d'uniformisation sur la scène européenne durant la période étudiée, dès lors que les Communautés européennes, pas plus que le Conseil de l'Europe, ne se soucient particulièrement du secteur postal. Ainsi par exemple, dans les années 1960, des groupes de travail se penchent sur « *les problèmes d'automatisation du tri et de codification, de même que ceux que posent l'automatisation du Service des Chèques postaux et la mise en exploitation d'un réseau aérien postal de nuit* »[47].

Les Communautés européennes, la CEE en particulier, ne se sont pratiquement pas souciées des services postaux, considérés comme un secteur « *largement oublié* » à l'époque. « *La Commission* [européenne] *semble en fait avoir décidé de retarder les réformes dans ce domaine, pour éviter la multiplication des oppositions à son programme d'action* »[48]. La domination du monopole postal dans la plupart des Etats membres était encore difficilement contournable. Seules des dispositions éparses ont été adoptées au cours des années 1980, à la périphérie des grandes législations européennes en matière de libre circulation des marchandises et de tarifs douaniers[49].

SECTION II – LES RAISONS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

L'Etat demeure donc, au cours du 20e siècle, presque le seul prestataire de services postaux, ne tolérant d'autres rares et tardives interventions que dans les envois express et la distribution des journaux. Moins encore qu'au 19e siècle, il se soucie de justifier cette intervention monopolistique, acquise depuis si longtemps. Tout au plus l'Etat tente-t-il de légitimer son action dans un service devenu incontournable dans

[45] M. MAZOU (2004), *op.cit.*, pp. 127-158.
[46] Voy. la version actuellement en vigueur de l'arrangement fondateur – disponible sur www.cept.org. Il ne semble pas avoir fait l'objet d'une publication officielle en Belgique. Voy. aussi le *Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux*, COM(91) 476 final, 11 juin 1991, p. 53 – disponible en anglais sur http://aei.pitt.edu.
[47] Rapport de la commission des communications et des P.T.T., *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1965-1966, n° 157, p. 54.
[48] F. DEHOUSSE, C. MACZKOVICS (2002), « L'ouverture du marché postal : réglementation européenne et application en Belgique », p. 14.
[49] Voy. l'énumération de ces législations à l'annexe 5 du *Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux* précité, pp. 299 à 302 – disponible en anglais sur http://aei.pitt.edu.

l'économie du pays. Un motif récurrent, néanmoins, et inclassable, est celui qui se borne à signaler la reprise, dans une législation nouvelle, de la législation ancienne. Ce procédé évite au législateur de devoir justifier son action[50].

A. L'innovation technique, industrielle et commerciale

La place laissée à l'innovation en dehors du cadre étatique reste très faible, dans le domaine postal. Les principales évolutions techniques sont directement conçues à l'attention des monopoles d'Etat partout dans le monde, en vue de mécaniser le tri et l'oblitération du courrier, puis de perfectionner les systèmes adoptés. Les autres progrès et modernisations sont réalisés soit au sein de l'administration, par ses propres experts, soit dans les enceintes administratives internationales, principalement celles de l'Union postale universelle et de la CEPT. L'innovation technique n'explique donc pas l'intervention de l'Etat : elle est plus souvent l'œuvre de l'Etat, ou des Etats.

L'évolution est un peu plus remarquable en matière de transports. Au contraire de sa forte dépendance vis-à-vis des chemins de fer au cours du 19e siècle, la poste a réussi à diversifier les moyens de transport qu'elle utilise, sans hésiter à faire appel aux entreprises privées. Elle n'hésite d'ailleurs pas à les tester tous, du vélo à l'hélicoptère, avec plus ou moins de succès. Comme l'explique le ministre compétent, en 1966, « *la nature même de l'exploitation des services et l'impérieuse obligation qui en découle de répondre sur-le-champ à tout nouveau besoin de la population, aux exigences toujours croissantes de tous les instruments de l'économie nationale, à toute fluctuation de la démographie, de l'habitat et de l'urbanisme, à toute modification résultant de l'application d'une politique nationale de transport et d'infrastructure, posent à la Poste des problèmes humains et techniques quasi permanents* »[51]. Elle s'adapte en réalité, au mieux de ses intérêts, à l'évolution des moyens de transport et de la société en général.

Les seules réelles innovations commerciales privées, susceptibles de provoquer une réaction de l'Etat, sont relatives à l'implantation des grandes sociétés privées de transport en Belgique (FedEx, TNT, DHL, …). Celles-ci concurrencent directement la poste dans les services de courrier express. Les sociétés privées tentent de restreindre au maximum le monopole postal, en développant toutes les activités qui ne sont pas expressément réservées par la loi à la Régie des postes. Elles donnent une image d'efficacité et de modernité que l'éphémère Régie a bien du mal à égaler. La réaction publique est laborieuse (Taxipost) ou inexistante.

B. L'influence du droit et des réseaux internationaux

L'influence internationale se fait par contre sentir plus concrètement qu'au 19e siècle. La croissance du trafic postal a rendu quasiment inexistante la concurrence entre les différentes postes nationales, qui coopèrent de manière toujours plus intense au sein de

[50] Le procédé se comprend, à la limite, lorsque le législateur annonce expressément son intention de codifier ou de coordonner les textes existants. Voy. par exemple l'ambigu exposé des motifs de la loi du 26 décembre 1956, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1955-1956, n° 519.

[51] Rapport de la commission des communications et des P.T.T., *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1965-1966, n° 157, p. 48.

l'UPU ou, dans l'Europe d'après-guerre, de la CEPT. Les pratiques administratives, tant techniques que commerciales ou financières, sont largement inspirées des congrès internationaux et des études réalisées par leurs experts. Les représentants belges n'y sont d'ailleurs pas les moins actifs. La coordination d'un réseau de poste aérienne, la mécanisation du tri, mais aussi la franchise postale pour les cécogrammes, ou l'harmonisation des dimensions du courrier, sont issues de ces travaux.

L'UPU et la CEPT s'inscrivent elles-mêmes dans l'histoire plus globale des institutions et des relations internationales. Ainsi, la création de la CEPT s'explique parfois par une volonté européenne de contrebalancer l'influence américaine dans les deux Unions postales et des télécommunications[52]. Sa composition occidentale reflète les divisions européennes dues à la Guerre froide. L'incidence de ces relations internationales sur l'évolution postale en Belgique est cependant pratiquement inexistante.

La référence aux expériences étrangères est également plutôt rare. La première hausse des tarifs, en 1919, est justifiée par le fait que la plupart des pays de l'Union postale universelle font de même. La situation de déficit d'après guerre n'est pas inquiétante, dès lors que toutes les administrations postales sont également en déficit. Timidement, en 1971, le ministre signale également que la création de la Régie des postes peut s'appuyer sur des expériences similaire en Angleterre et en Allemagne[53]. Cette relative absence s'explique tant par la rareté de la législation que par l'orientation très belgo-belge d'une administration qui s'est progressivement transformée en un pilier national qui semble immuable et autonome.

C. L'amélioration du service au public

L'amélioration du service à rendre au public demeure par contre un motif constamment invoqué par le législateur et l'administration, notamment pour légitimer l'existence du monopole postal ou simplement pour faire état de l'action administrative, mais surtout pour justifier la couverture par l'Etat des déficits budgétaires dus au service postal, longtemps récurrents après chacune des deux guerres mondiales.

Ainsi, en 1926, les députés se plaisent à constater « *l'amélioration constante des diverses branches* [du service postal]*, tant au point de vue régularité que rapidité* ». Ils suggèrent à cette occasion de confier, pour résoudre les plaintes relatives aux files d'attente dans les bureaux, le débit de timbres-postes à des particuliers[54]. La chose est faite dès l'année suivante, on l'a vu. Paradoxalement, c'est en période budgétaire plus favorable pour la poste que les plaintes les plus nombreuses s'expriment, en 1938 par exemple[55]. Avant même les progrès techniques, l'amélioration du service est réalisée surtout au travers des augmentations de personnel.

---

[52] M. DAVIDS (1999), *De weg naar zelfstandigheid. De voorgeschiedenis van de verzelfstandiging van de PTT in 1989*, p. 75.

[53] Exposé des motifs de la loi du 14 novembre 1919, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1918-1919, n° 220, p. 1 ; rapport de la commission des communications et des P.T.T., *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1965-1966, n° 157, p. 56 ; *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1970-1971, 1er juin 1971, pp. 37 et 39.

[54] Rapport de la commission, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1926-1927, n° 272, p. 5.

[55] Rapport de la commission des postes, des télégraphes et des téléphones, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1938-1939, n° 140, pp. 1-6.

Au sein d'une administration evenue pléthorique, voire bureaucratique et politisée, les améliorations de l'après-guerre vont notamment viser la clarification et la simplification des procédures administratives. C'est un des buts principaux de la loi du 26 décembre 1956 sur le service des postes. Cette loi enjoint d'ailleurs au gouvernement « *de faire fonctionner au mieux le service postal et de tirer de son organisation et des possibilités qu'elle offre le maximum de profits pour la collectivité* »[56]. L'autre problème récurrent, susceptible de freiner la modernisation du service, est celui du déficit budgétaire. Il justifie d'ailleurs une série de mesures difficilement compatibles avec l'amélioration du service, en particulier en matière de distribution : « *toutes les distributions secondaires dont l'utilité était contestable ont été supprimées ou le rayon en a été réduit* »[57]. Mais malgré ces régressions, le législateur ne cesse de rappeler que « *l'Administration des postes tend en effet vers un service toujours plus efficace parce que plus rapide et plus étendu* »[58]. « *De gros efforts sont consentis pour rechercher, adopter ou développer tous les moyens techniques qui peuvent mettre l'Administration des Postes en mesure de répondre à l'accroissement du trafic, tout en augmentant le degré d'efficacité et de rentabilité des services et en améliorant les conditions de travail en général* ». Ainsi, par exemple, « *l'installation des distributeurs automatiques améliore les services rendus au public* » en même temps qu'elle réduit les tâches dévolues aux guichetiers des bureaux de poste. De même, « *la motorisation accélère la distribution dans bien des cas, et permet de retarder jusqu'à la dernière heure de la journée, le relevage des boîtes aux lettres postales* »[59]. Les contraintes budgétaires ne paralysent donc pas toute amélioration du service, au contraire. En réalité, « *il convient de s'efforcer de toujours rendre au public les services les meilleurs en s'employant simultanément cependant à équilibrer les recettes et les dépenses* »[60].

Au final, le bilan de cet objectif affiché par les gouvernants est mitigé. La modernisation, l'automatisation, la motorisation ont été incontestablement mis en œuvre dans l'exploitation postale. Mais les critiques sur le bon fonctionnement des services postaux sont récurrentes : désorganisation, politisation, inefficacité, personnel insuffisant, grèves de plus en plus fréquentes de celui-ci, ... La poste n'en a pas moins absorbé une croissance exponentielle des correspondances, en conservant un service régulier et efficace, incontestablement amélioré durant la période examinée, mais sans doute encore critiquable.

D. Les objectifs budgétaires

Si l'analyse du 19e siècle a permis de mettre en exergue la fonction parafiscale du monopole postal, cette fonction est indéniablement abandonnée au cours du 20e siècle.

[56] Exposé des motifs de la loi du 26 décembre 1956, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1955-1956, n° 519, p. 4.
[57] Rapport de la commission, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1926-1927, n° 272, p. 7 ; rapport de la commission des communications, des postes, télégraphes et téléphones, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1966-1967, n° 4-XV/2, p. 8.
[58] Exposé des motifs de la loi du 26 décembre 1956, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1955-1956, n° 519, p. 4.
[59] Rapport de la commission des communications et des P.T.T., *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1965-1966, n° 157, pp. 51-52 ; rapport de la commission des communications, des postes, télégraphes et téléphones, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1966-1967, n° 4-XV/2, p. 7 ; exposé des motifs de la loi du 6 juillet 1971, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1970-1971, n° 950/1, p. 1.
[60] Rapport de la commission des communications, des postes, télégraphes et téléphones, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1966-1967, n° 4-XV/2, p. 2. Voy. dans le même sens le rapport de la commission des communications, des postes, télégraphes et téléphones, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1966-1967, n° 4-XV/2, p. 23.

La poste ne permet de dégager des bénéfices que durant les quelques années qui précèdent la Seconde Guerre mondiale. Pour le reste, elle est contrainte d'afficher un déficit ou, après la création de la Régie, d'avoir recours à une subvention publique pour équilibrer ses comptes.

En affirmant, en 1919, que l'augmentation des tarifs postaux est « *pleinement justifiée par la situation financière du pays* »[61], le réflexe fiscal ne semble pas avoir été définitivement abandonné. C'est sans tenir compte de l'important déficit creusé par la guerre, qu'il s'agit de combler. Dès 1920, la hausse des prix, pourtant inquiétante pour les relations économiques, se poursuit, cette fois explicitement pour réduire le déficit de l'administration des postes. Le gouvernement considère en effet, « *que si les tarifs n'étaient pas augmentés, le déficit devrait être supporté par tous les contribuables et qu'il était préférable que les tarifs soient relevés de telle sorte que ceux qui profitent d'un service public en supportent les frais* »[62]. La formulation du principe de l'équilibre budgétaire reste ainsi proche de celle du 19e siècle… dans les autres secteurs étudiés, qui avaient, contrairement aux services postaux, connu des périodes de déficit à l'époque. Des mesures d'économie sont également adoptées : réduction du nombre de distributions ou autorisation de la vente de timbres-postes par des particuliers, qui permettent d'éviter l'engagement de personnel et la création de nouveaux bureaux : « *les résultats de l'innovation se traduiront certainement* (…) *par des économies plus ou moins importantes* »[63]. Le succès des hausses tarifaires et des mesures d'économie, liées à l'accroissement de la correspondance, se traduisent enfin par un retour aux bénéfices au cours des années 1930. Les gouvernants s'en félicitent : « *les résultats enregistrés font honneur à la clairvoyance des dirigeants et au dévouement de tous les fonctionnaires et agents de cette administration modèle* »[64].

Après la deuxième guerre, le retour d'un déficit constant est un motif récurrent de l'action publique. La diminution du nombre de distributions de courrier par jour et la réduction, puis la suppression, du service dominical ont pour unique objectif la réalisation d'économies, substantielles[65]. Il en va de même de l'harmonisation des boîtes aux lettres des particuliers, imposée en 1956, « *mesure absolument nécessaire et urgente si l'on veut mettre fin aux dépenses considérables qu'entraînent pour la Poste les incohérences de la situation actuelle* »[66]. Ces mesures d'économie ne freinent cependant pas les investissements nécessaires à la modernisation et au développement des services postaux. « *Construire, moderniser, mécaniser… c'est toujours investir. Même pour des investissements rentables, des problèmes de financement se posent.* (…) *Aujourd'hui, la modernisation demande beaucoup d'argent. La Poste manipule 300 milliards par mois, mais elle est pauvre. C'est dire qu'elle ne peut espérer se passer de cette aide de l'Etat, qui est la contrepartie, notamment, de tarifs trop bas pour les journaux et les imprimés, ainsi que des opérations gratuites réalisées par les Chèques*

[61] Exposé des motifs de la loi du 14 novembre 1919, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1918-1919, n° 220, p. 1.
[62] Rapport de la commission des chemins de fer, postes, télégraphes et travaux publics, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1919-1920, n° 457, p. 1.
[63] A.G.R., Archives formées par le Cabinet du Premier ministre comme secrétariat du Conseil des ministres, 1918-1940, n° 257, Dossiers relatifs à l'administration centrale des Postes et divers, lettre du ministre des postes au Premier ministre du 27 mars 1928.
[64] Rapport des commissions réunies, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1939, n° 103, p. 9.
[65] Rapport de la commission, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1926-1927, n° 272, pp. 7-8.
[66] Exposé des motifs de la loi du 26 décembre 1956, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1955-1956, n° 519, p. 2.

Postaux et des acheminements exécutés à titre gracieux »[67]. L'équilibre budgétaire peut, certes, constituer un objectif, mais simultanément, le déficit existant est amplement justifié.

La création de la Régie des postes répond parfaitement à cette double préoccupation des comptes en équilibre mais d'un déficit justifié. Il appartient d'une part à la Régie de « *s'attacher à rechercher l'équilibre budgétaire. C'est pourquoi, la loi consacre le paiement des prestations de service sur la base des prix de revient industriels* »[68]. La loi prévoit d'autre part le paiement par l'Etat de deux subventions : l'une pour les services gratuits rendus par l'Office des chèques postaux, l'autre pour compenser le maintien des tarifs à un niveau inférieur au prix de revient. Cette pratique, plus transparente, témoigne surtout de l'importance relative de l'équilibre budgétaire par rapport au maintien de la gratuité des comptes bancaires postaux et au maintien de tarifs inférieurs au prix de revient pour les échanges de correspondances.

Ce n'est qu'à partir du moment où l'ensemble des finances publiques est frappé par la crise économique, à la fin des années 1970, que la réduction du déficit des services postaux redevient un objectif prioritaire de l'Etat. Les mesures d'assainissement prises au début des années 1980 sont drastiques, mais communes à l'ensemble des organismes et administrations de l'Etat[69]. Elles ne sont efficaces que dans la mesure où elles permettent de réduire, mais non de supprimer, l'intervention financière de l'Etat dans la Régie à la fin des années 1980[70].

E. L'instrumentalisation politique

A l'évidence, les investissements constants dans les services postaux ont permis à l'Etat de mener d'autres politiques, en particulier relatives au développement économique et social du pays. C'est d'ailleurs un constat posé par le gouvernement en 1956 : l'évolution de la société « *a été considérable durant ces trois-quarts de siècle où les événements techniques et le mode de vie ont véritablement révolutionné les activités et relations humaines – commerciales et culturelles principalement – que la Poste a pour rôle de favoriser* »[71]. Voilà donc établi le rôle de principe du service postal : favoriser les activités et les relations humaines.

En ce sens, dans le prolongement du 19e siècle, ce sont principalement les relations commerciales qui sont visées. Le souci du gouvernement de soutenir l'économie au moyen de la poste est constant mais peu exprimé[72]. Il se déduit surtout de la volonté de

[67] Rapport de la commission des communications et des P.T.T., *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1965-1966, n° 157, p. 55.
[68] Exposé des motifs de la loi du 6 juillet 1971, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1970-1971, n° 950/1, p. 1. Voy. V. PIRLOT (2008), « Décentralisation administrative et gestion des services publics en Belgique de l'indépendance à nos jours (1830-2006) », p. 190.
[69] Arrêté royal n° 182 du 30 décembre 1982 relatif aux mesures d'assainissement applicables à la Régie des Postes, *M.B.*, 20 janvier 1983 ; arrêté royal n° 292 du 31 mars 1984 relatif à certains organismes d'intérêt public dépendant du Ministère des Communications, *M.B.*, 13 avril 1984. Voy. *infra*, les trois autres secteurs étudiés.
[70] Voy. le rapport de la commission de l'infrastructure, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1988-1989, n° 4/15-603/2, pp. 4-5.
[71] Exposé des motifs de la loi du 26 décembre 1956, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1955-1956, n° 519/1, p. 1.
[72] Voy. le rapport de la commission de l'infrastructure, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1988, n° 4/15-471/2, pp. 2-3.

répondre toujours mieux, et toujours plus vite, à la croissance des correspondances, sachant que cette croissance est principalement due aux échanges commerciaux. De manière particulièrement originale, le gouvernement utilise les contrats de transport postal pour favoriser la naissance du transport aérien en Belgique, en contribuant ainsi à son financement à une époque où les voyageurs étaient encore bien peu nombreux et les commerçants méfiants[73]. De manière plus générale, les tarifs extrêmement bas des imprimés et des journaux favorisent tant les échanges commerciaux que culturels. La promotion de la culture au travers des timbres-postes, à partir de 1945, et le développement consécutif de la philatélie, participent sans doute aussi au rôle culturel de la poste.

Contrairement au 19e siècle, par contre, les services postaux exercent progressivement un rôle social de plus en plus important. Ils nécessitent en effet un personnel croissant durant toute la période étudiée, qui culmine au début des années 1980. Et ce personnel ne doit pas nécessairement être fort instruit. La poste sert ainsi, explicitement ou non, à donner un travail aux personnes peu qualifiées et/ou sans emploi, avec d'ailleurs de réelles chances de promotion sociale[74]. Ainsi, entre 1926 et 1930, diverses nominations au sein de l'administration des postes sont subordonnées par le Conseil des ministres à la condition que ces emplois soient signalés à la Bourse du Travail[75]. De même, la création d'emplois à la poste est saluée par les députés en 1937 : « *Votre Commission ne peut que s'en réjouir, que tant de personnes aient pu trouver une occupation grâce aux conséquences heureuses du redressement économique et que tant d'autres puissent caresser l'espoir d'en retrouver une* »[76]. En témoignent encore le fait que le cadre légal du personnel statutaire est pratiquement toujours dépassé – la direction de la poste engage donc plus de personnel que la loi ne l'y autorise –[77] ou la reprise du personnel temporaire excédentaire de la SNCB en 1988. Le revers de cette politique a déjà été dénoncé. Elle entraîne une forte politisation du service, parfois même qualifiée de clientélisme à l'égard du parti socialiste, qui a la charge de l'administration des postes au sein du gouvernement durant la majorité de la période comprise entre 1935 et 1981. La poste devient aussi, de ce fait, un des principaux laboratoires du syndicalisme et des mouvements de grève dans la fonction publique.

Mais le rôle essentiel exercé par la poste est celui d'un instrument au service du pouvoir central de l'Etat. Pour les gouvernants, en effet, « *il est tout naturel de confier au service postal des fonctions nouvelles au fur et à mesure de l'évolution des institutions et de l'extension des services de l'Etat. La Poste est la seule à posséder une organisation puissante s'étendant aux villes comme aux lointaines campagnes. Grâce à des moyens de pénétration aussi développés, l'Etat est assuré d'atteindre tous les citoyens et, en étendant les attributions de la Poste, il évite la création onéreuse de nouveaux organismes* »[78]. Les bureaux de poste jouent ainsi un rôle d'intermédiaire du pouvoir central dans un nombre croissant de services : outre la CGER, le législateur signale par exemple le cas des prestations « *pour la Loterie Coloniale, le Ministère des*

[73] G. VANTHEMSCHE (2002), *La SABENA…, op.cit.*, pp. 27 et 33.
[74] M. MARY (2010), *op.cit.*, p. 157.
[75] A.G.R., Archives formées par le Cabinet du Premier Ministre comme secrétariat du Conseil des ministres, 1918-1940, n° 257, Dossiers relatifs à l'administration centrale des Postes et divers.
[76] Rapport de la commission spéciale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1937-1938, n° 26, p. 5.
[77] Rapport de la commission des communications, des postes, télégraphes et téléphones, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1966-1967, n° 4-XV/2, p. 10.
[78] Rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1946-1947, n° 427, p. 17.

Finances (valeurs fiscales) et le Ministère du Travail (vacances annuelles), etc. »[79]. Les bureaux de poste constituent en réalité un point de contact direct entre l'Etat et les citoyens, qui permet certes de créer d'autres organismes, mais aussi d'éviter un passage par les guichets communaux. Il renforce ainsi le pouvoir de l'Etat face aux communes, celles-ci n'ayant plus le monopole des relations avec leurs habitants, et ne pouvant plus s'approprier ou faire obstacle aux mesures décidées par le pouvoir central. En ce sens, la poste a donc joué un rôle important, mais peu remarqué, de centralisation durant tout le 20e siècle.

CONCLUSIONS

L'institution postale a ainsi connu de nouvelles évolutions significatives au cours du 20e siècle. Le monopole public est demeuré intouchable, même s'il est, pour la première fois, réellement concurrencé par des sociétés privées de transport. S'appuyant sur ce monopole, l'administration des postes a mis en place un éventail particulièrement varié de services, soit rendus pour le compte de l'Etat ou d'organismes publics (la CGER en particulier), soit en matière bancaire et financière, parallèlement aux services assurés par les institutions bancaires et financières privées. Contrairement au transport du courrier, ces services ne sont pas payants, ou du moins ne sont pas payés à un prix économiquement significatif. Cela justifie, entre 1945 et 1990, le déficit chronique des services postaux et sa couverture par l'Etat, puis la fixation de cette situation dans une nouvelle Régie des postes, relativement autonome. Les préoccupations liées au déficit justifient aussi diverses mesures d'économie, qui entraînent les premières diminutions significatives de la qualité du service dans l'esprit du public : réduction du nombre de distributions quotidiennes, suppression des services le dimanche et, partiellement, le samedi. Les tarifs sont en hausse constante mais demeurent, globalement, inférieurs au prix de revient.

Le transport du courrier, s'il ne semble pas avoir évolué du point de vue de l'utilisateur, a par contre connu une croissance prodigieuse. Des 250 millions de lettres annuelles en 1913, ce sont près de deux, puis de trois milliards de lettres qui sont distribuées annuellement au cours de la période 1970-1990. Pour faire face à une telle augmentation du trafic, la poste a accru fortement son personnel, mais également modernisé ses infrastructures (automatisation, grâce à la mécanisation, la lecture optique et l'introduction du code postal) et ses moyens de transport (motorisation, poste aérienne). La participation de l'administration belge à l'Union postale universelle (UPU) comme à la Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications (CEPT) y a significativement contribué. Cette croissance transforme néanmoins peu à peu la poste en un colosse administratif, peu mobile, considéré comme particulièrement bureaucratique et fortement politisé, revers du rôle social significatif joué par la poste à l'égard de son personnel pléthorique.

[79] Exposé des motifs de la loi du 26 décembre 1956, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1955-1956, n° 519, p. 4.

CHAPITRE 2. LE RÈGNE DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES CHEMINS DE FER BELGES

Le siècle ferroviaire était incontestablement le 19e siècle. A l'aube du 20e siècle, on peut même soutenir que c'est l'Etat lui-même qui était devenu ferroviaire. Sans s'être réservé un monopole, il est devenu l'acteur majoritaire, à plus de 90%, du réseau des chemins de fer belges. Et cette activité engloutit, à elle seule, la plus grande part du budget de l'Etat, tant en termes de recettes que de dépenses. La Première Guerre mondiale a cependant considérablement affecté cette glorieuse exploitation. Des destructions systématiques du réseau ou des ouvrages d'art (principalement les ponts), tant lors de l'offensive, de l'occupation que de la retraite allemande, ont rendu près de la moitié des lignes inutilisables, sans compter la destruction ou le pillage des ateliers et la disparition des locomotives, des wagons, de l'outillage ou des stocks de matières premières[80]. L'Etat va néanmoins se charger, à un rythme effréné, de remettre en service la principale entreprise du pays.

Les travaux relatifs à la période examinée sont moins abondants que pour le 19e siècle, mais n'en demeurent pas moins conséquents[81]. Le présent chapitre s'appuie largement sur ceux-ci, ainsi que, systématiquement, sur les sources juridiques et parlementaires. Tout comme dans la première partie, il ne relate pas systématiquement l'histoire des chemins de fer vicinaux ou privés, ni des tramways ou des autres transports en commun par voie de terre, en particulier des lignes d'autobus qui naissent durant l'entre-deux-guerres. Cette histoire n'est abordée qu'incidemment, à l'occasion de textes légaux qui interfèrent avec l'évolution des chemins de fer.

SECTION I – L'AUTONOMIE DES CHEMINS DE FER

Les chemins de fer connaissent au 20e siècle un développement technique remarquable, qui permet d'accroître continuellement la vitesse des déplacements. C'est en particulier l'électrification du réseau qui en est la clef de voûte, et qui prend son essor dès l'entre-deux-guerres. Les locomotives diesel apparaissent également, comme alternative à l'électricité dont l'installation est coûteuse. Jusqu'en 1990, cependant, les progrès techniques se font surtout au détriment du transport ferroviaire. La naissance de

[80] Voy. le bilan de la guerre pour l'activité ferroviaire dans le rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1918-1919, n° 267, pp. 39 et s. ; ainsi que P. VAN HEESVELDE (2001), « Les chemins de fer oubliés. L'exploitation ferroviaire pendant la Première Guerre mondiale ».

[81] Outre les parties pertinentes de l'ouvrage de F. BUELENS, J. VAN DEN BROECK (2004), *Financieel-institutionele analyse van de Belgische beursgenoteerde spoorwegsector 1836-1957* ; c'est l'ouvrage anniversaire de B. VAN DER HERTEN, M. VAN MEERTEN, G. VERBEURGT (2001), *Le temps du train. 175 ans de chemins de fer en Belgique, 75e anniversaire de la SNCB*, qui constitue la référence, en particulier les contributions de G. VANTHEMSCHE (2001), « L'entre-deux-guerres, période charnière de l'histoire des chemins de fer belges (1919-1939) », de P. SERVAIS (2001), « De la consolidation du réseau aux nouveaux défis européens (1945-2001) », et de E. GEERKENS (2001), « Structures et organisation de la SNCB dans une perspective historique ». Voy. également J. PEETERS (2009), *Het openbaar vervoer in België, 1945-1960. Beleid en realiteit* ; E. GEERKENS (1998), « La rationalisation dans l'industrie belge: les réalisations de la Société nationale des chemins de fer belges (1926-1940) » ; A. LINTERS (1985), *Spoorwegen in België* ; *Répertoire pratique de droit belge*, *Complément*, t. V (1977), v° « Chemins de fer », pp. 239-306 ; *50 ans d'existence de la SNCB : 1926-1976* (1976) ; F. DELORY (1955), « Le financement des chemins de fer belges » ; *Répertoire pratique de droit belge*, t. I (1929), v° « Chemins de fer », pp. 906-920.

l'automobile et de l'aviation, tout comme les progrès de la navigation intérieure et la création de lignes d'autobus et de sociétés de transport par camion, concurrencent en effet de plus en plus fortement l'utilisation du réseau ferroviaire. Ce avec d'autant plus de facilités, est-on tenté de dire, que la plupart des initiatives sont privées et peu ou pas réglementées. En outre, l'usage de la voiture, dès que l'on est en mesure de le payer, permet des déplacements beaucoup plus souples et plus rapides que le train. La mobilité des personnes et des marchandises est ainsi devenue, tout au long du siècle, une des nouvelles caractéristiques de la société occidentale, dont les chemins de fer ne représentent plus qu'une variante somme toute assez circonscrite, qui semble de plus en plus réservée à un public moins favorisé ou à certains transports de marchandises.

A. Public-privé : les statuts complexes de la SNCB et de la SNCV

1) Les chemins de fer d'intérêt national

Avant la Première Guerre mondiale, l'Etat était donc l'exploitant de la plus grande partie du réseau. Pour rappel, cependant, quelques centaines de kilomètres de lignes demeuraient encore concédées à des compagnies privées. Le réseau concédé le plus important est celui du « *Nord-Belge* », exploité par la *Compagnie française des Chemins de fer du Nord*. Les règles applicables à ces rares concessions demeurent pratiquement inchangées. Toutes ces lignes vont être rachetées par l'Etat, puis la SNCB, entre 1927 et 1958[82]. Le droit des chemins de fer concédés n'a en principe, à dater de ce moment, plus d'objet.

La reconstruction du réseau ferroviaire est la principale préoccupation de l'après-guerre. Mais les questions auxquelles faisaient face les chemins de fer en 1914 ressurgissent rapidement : celle de la qualité du service offert par une administration enferrée dans une bureaucratie paralysante, tout comme celle de la rentabilité du service. La solution récurrente, déjà suggérée avant la guerre, est celle de la création d'une régie autonome[83]. Cette solution se voit cependant opposer de nombreuses objections, tant politiques que techniques. Les gouvernants sont en particulier inquiets des conséquences d'une telle autonomie sur les finances publiques, dont on a vu à quel point elles étaient liées aux chemins de fer. Les réformes se veulent donc très progressives. Seule la présentation d'un budget séparé pour les régies de l'Etat est exigée, à partir de 1923 (voy. *infra*). Tant qu'on n'y voit pas plus clair, il vaut mieux reporter la question de l'autonomie[84]. Celle-ci s'apparente donc à un véritable « *chemin de croix* », pour reprendre l'expression de Guy Vanthemsche[85]. Si cette autonomie est

[82] Voy. les lois du 6 avril 1927, *M.B.*, 18-19-20 avril 1927 (Spa-Luxembourg) ; du 10 juillet 1930, *M.B.*, 6 août 1930 (Gand-Pays-Bas); du 30 décembre 1939, *M.B.*, 17 janvier 1940 (5 lignes diverses) ; l'arrêté-loi du 30 décembre 1946, *M.B.*, 20-21 janvier 1947 (réseau du « *Nord Belge* ») ; et les lois du 31 mars 1952, *M.B.*, 18 avril 1952 (Malines-Terneuzen) ; et du 11 avril 1958, *M.B.*, 24 mai 1958 (réseau de la *Compagnie du chemin de fer de Chimay*).

[83] G. VANTHEMSCHE (2001), *op.cit.*, pp. 155-156, et les références citées ; INSTITUTS SOLVAY. INSTITUT DE SOCIOLOGIE (1919), *L'autonomie des chemins de fer de l'Etat belge* ; projet de loi instituant une régie nationale des chemins de fer de Belgique, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1918-1919, n° 199 ; proposition de loi instituant une régie nationale des chemins de fer de l'Etat belge, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1922-1923, n° 171 ; projet de loi relatif à l'instauration de l'autonomie financière aux chemins de fer de l'Etat belge, *Doc.parl.*, sess. 1923-1924, n° 159.

[84] Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1922-1923, n° 263, annexe : questions posées par la Commission spéciale du budget, p. XII.

[85] G. VANTHEMSCHE (2001), *op.cit.*, p. 155.

enfin accordée en 1926, c'est à cause de la grave crise financière et économique qui affecte l'Etat à ce moment. La dette est considérable, le franc belge ne cesse d'être dévalué, et entraîne le gouvernement dans sa chute. Un nouveau gouvernement est formé dans l'urgence en mai 1926, incluant un technicien de la finance de renommée internationale, Emile Francqui, en charge du ministère des finances[86]. Sous son injonction, la *Société nationale des chemins de fer belges* (SNCB) est créée par la loi du 23 juillet 1926. « *La Société a pour objet d'administrer et d'exploiter suivant les méthodes industrielles, mais en sauvegardant les intérêts de l'économie nationale, les chemins de fer actuellement administrés et exploités par l'Etat* »[87]. L'Etat fait apport du droit d'exploiter ses chemins de fer pendant 75 ans, et reçoit en contrepartie dix millions d'actions ordinaires. Vingt millions d'actions privilégiées « *au porteur* » sont également émises, et remises au Fonds d'amortissement de la Dette publique, créé quelques semaines auparavant. Ces actions privilégiées bénéficient d'un dividende fixe, à charge de l'Etat, et variable, calculé sur les bénéfices de la société. La moitié d'entre elles sont échangées, de manière plus ou moins contraignante, contre les titres de la dette publique[88]. L'opération financière est ainsi bouclée, et considérée comme un coup de maître de Francqui. Elle permet à la fois la stabilisation du franc belge et la consolidation de la dette publique.

La structure du capital de la SNCB permet à certains juristes d'affirmer que « *il n'y a plus en Belgique de chemins de fer exploités par l'Etat* »[89]. Selon l'article 13 de la loi, en effet, la SNCB est une « *entreprise industrielle autonome* ». Le premier ministre déclare d'ailleurs au Sénat que « *l'entreprise des chemins de fer devient une entreprise privée* »[90]. Il s'en déduit que « *la Société nationale, quoique s'occupant de gérer des services d'intérêt général, n'est pas une personne publique, mais une institution de droit privé* », dont les engagements sont réputés commerciaux[91]. La controverse sur la nature juridique de la SNCB naît ainsi immédiatement, et demeure vive durant toute la période étudiée. L'entre-deux-guerres consacre plutôt le caractère commercial et privé de la société, calqué sur l'expérience de la SNCV[92]. Mais la création du Conseil d'Etat en 1946 relance le débat puisque, dès ses premiers arrêts, celui-ci conclut à la « *nature de droit public de la SNCB* », et à sa qualité d'autorité administrative vis-à-vis de son

[86] F. BUELENS, J. VAN DEN BROECK (2004), *op.cit.*, pp. 194-205 ; L. RANIERI (1985), *Emile Francqui ou l'intelligence créatrice 1863-1935*, pp. 207-226 ; G. VANTHEMSCHE (1985), « Preciseringen omtrent het verloop van de politiek-financiele krisis van 1926 », pp. 107-128.

[87] Loi du 23 juillet 1926 créant la Société nationale des chemins de fer belges, *M.B.*, 24 juillet 1926 ; art. 4 de l'arrêté royal (de pouvoirs spéciaux) du 7 août 1926 établissant les statuts de la SNCB, *M.B.*, 8 août 1926. Durant l'entre-deux-guerres, la société est généralement appelée SNCFB.

[88] *Répertoire pratique de droit belge*, *Complément*, t. V (1977), *op.cit.*, p. 245 ; H. MATTON (1950), « Les institutions et le régime budgétaire », pp. 219-221. Voy. surtout l'arrêté royal du 31 juillet 1926 déterminant les conditions de l'émission d'actions privilégiées de la SNCB, *M.B.*, 1er août 1926 ; l'arrêté royal du 31 août 1936 réglant les modalités de l'amortissement des actions privilégiées de la SNCB, *M.B.*, 30 septembre 1936.

[89] *Répertoire pratique de droit belge*, t. I (1929), *op.cit.*, p. 907.

[90] *Pasinomie*, 1926, p. 751.

[91] Art. 1er de l'arrêté royal précité du 7 août 1926, *M.B.*, 8 août 1926 ; *Répertoire pratique de droit belge*, t. I (1929), *op.cit.*, p. 908. Voy. cependant les deux premières jurisprudences citées au même endroit, qui déclarent le tribunal de commerce incompétent au motif que la SNCB est un « *organisme administratif de nature particulière* ».

[92] Cass. 1er octobre 1936, *Pas.*, I, 1936, p. 368. *Contra* : A. BUTTGENBACH (1942), *Les modes de gestion des services publics en Belgique*, pp. 441-446.

personnel[93]. Cela entraîne finalement la Cour de cassation à conclure à l'incompétence des juridictions ordinaires du travail (les conseils de prud'hommes) en 1959. Le législateur s'en inquiète et adopte en 1962 une loi spécifique visant à garantir l'accès aux juridictions du travail pour le personnel de la SNCB[94]. La doctrine en conclut, en 1977 : « *sur le plan de la notion théorique de la nature juridique, on peut certes déceler avec exactitude ce que la SNCB n'est pas, mais il est plus malaisé de dégager avec certitude une définition positive* »[95]. En bref, sa nature publique ou privée demeure tout à fait incertaine, et n'est réglée qu'au cas par cas, selon la législation applicable.

Après quelques années de bénéfices, la SNCB doit faire face, au début des années 1930, à la crise économique qui frappe l'Occident. La réaction de la SNCB est innovante. D'une part, elle se décide prudemment à électrifier ses premières lignes (1935), et à augmenter la régularité et le confort de ses trains. D'autre part, tant pour répondre à la concurrence croissante du transport par route que pour diminuer les coûts d'exploitation de certaines lignes, la SNCB est autorisée, à partir de 1932, à développer des lignes d'autobus, en concurrence avec celles des sociétés privées[96]. Les lignes de la SNCB sont dites « *de substitution* » lorsqu'elles remplacent une ligne ferroviaire supprimée. Les tarifs et les conditions de transport y sont alors déterminés par la réglementation ferroviaire. Sinon, elles sont considérées comme des lignes dites « *de complément* », sur lesquelles les titres de transport par chemin de fer ne sont pas valables. Toutes les lignes d'autobus créées par la SNCB ont été sous-traitées, par contrat de louage ou d'affermage, à des sociétés privées[97]. Des mesures d'économies sont également décidées, notamment la suppression de certaines lignes à exploitation déficitaire.

L'Etat va cependant s'engager dans un projet d'importance, à cette époque, reporté depuis longtemps : celui de la construction de la jonction entre les gares du Nord et du Midi, au centre de Bruxelles. Cette jonction, qui tient une place déterminante dans l'histoire bruxelloise, justifie, par l'importance des travaux envisagés, la création d'un organisme public spécifique. La loi du 11 juillet 1935 institue à cette fin l'*Office national pour l'achèvement de la jonction Nord-Midi* [98]. Il est chargé des travaux d'achèvement de la jonction, mais également de la mise en valeur et de la réalisation des terrains expropriés en vue de cette entreprise. L'Office est un établissement public, doté

[93] C.E., arrêt n° 97 du 13 juillet 1949 ; C.E., arrêts n° 211 et 212 du 23 décembre 1949 ; C.E., arrêt n° 239 du 3 février 1950. Voy. aussi sur ce sujet D. DÉOM (1991), *Le statut juridique des entreprises publiques*, pp. 297-300.

[94] Art. 13 de la loi précitée du 23 juillet 1926, *M.B.*, 24 juillet 1926, tel que remplacé par la loi du 4 juillet 1962, *M.B.*, 26 juillet 1962, lui-même complété par l'article 58 des dispositions modificatives contenues à l'article 3 de la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire, *M.B.*, 31 octobre 1967, tel que modifié par l'article 42 de la loi du 24 juin 1970, *M.B.*, 21 août 1970.

[95] *Répertoire pratique de droit belge*, *Complément*, t. V (1977), *op.cit.*, p. 249.

[96] Art. 12 de la loi du 21 mars 1932 portant révision de la législation sur les services publics d'autobus et d'autocars, *M.B.*, 24 mars 1932 ; remplacé par les art. 16 et 30 de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 portant révision et coordination de la législation relative au transport rémunéré de personnes par véhicules automobiles, *M.B.*, 20-21 janvier 1947. La loi de 1932, remplacée en 1946, remplaçait elle-même la loi du 15 septembre 1924 sur les services publics et réguliers d'autobus, *M.B.*, 20 septembre 1924, qui modifiait la loi du 14 juillet 1893 en soumettant les entreprises privées à un régime d'autorisation renforcé, pénalement et administrativement sanctionnable.

[97] *Répertoire pratique de droit belge*, *Complément*, t. V (1977), *op.cit.*, pp. 287-288.

[98] Loi du 11 juillet 1935 instituant l'Office national pour l'achèvement de la jonction Nord-Midi, *M.B.*, 27 juillet 1935 ; arrêté royal du 23 août 1935 portant approbation des statuts de l'Office, *M.B.*, 31 août 1935. La durée de l'Office est prolongée par arrêté du Régent du 5 décembre 1946, *M.B.*, 23-24 décembre 1946 ; puis par les arrêtés royaux du 30 décembre 1950, *M.B.*, 8 janvier 1951, et du 16 septembre 1954, *M.B.*, 25 septembre 1954.

de la personnalité juridique. Il est autorisé à percevoir des redevances de passage, moyennant l'approbation du Roi, et à affermer en faveur de la SNCB l'exploitation des voies ferrées qu'il a construites. La saga de cette jonction ne se termine cependant pas si rapidement, puisqu'il faut attendre 1952 pour l'ouverture des premières voies, et 1954 pour l'achèvement définitif des travaux. L'Office, encore utilisé pour divers autres travaux d'infrastructures à Bruxelles, est enfin dissout en 1959, absorbé en majeure partie par la SNCB[99].

La Seconde Guerre mondiale a à nouveau un effet destructeur important sur les infrastructures ferroviaires[100]. Celles-ci mettent un peu plus de temps à être rétablies qu'en 1919, en partie parce que la SNCB en profite pour moderniser son réseau et développer son programme d'électrification des lignes, de la signalisation, de l'éclairage ou du chauffage des convois et des stations, etc. Mais aussi parce que le service principal que doit garantir l'Etat n'est plus tant celui du chemin de fer que celui du transport en général, dont le chemin de fer ne représente qu'un des aspects, un des derniers examinés dans le budget du puissant ministère des communications. L'activité la plus rentable de la SNCB était en effet le transport de marchandises. Or, déjà avant 1940, « *le camion enlève au rail son trafic de meilleur rapport* ». La priorité du gouvernement d'après guerre est donc d'assurer la coordination des transports (rail – routes – voies navigables, auxquels s'ajoutent, au niveau international, les transports aériens et maritimes), « *corollaire indispensable de l'électrification* »[101].

En 1960, une réforme importante de la loi de 1926 est approuvée[102]. Elle définit pour la première fois la notion de chemin de fer : « *toute forme de transport en commun utilisant un matériel roulant sur une infrastructure spécialement conçue et réservée à cet effet* ». Elle autorise en particulier la SNCB, moyennant l'approbation du Roi, à faire toute opération commerciale, industrielle ou financière en rapport avec l'exploitation des chemins de fer, notamment par voie de participation à des organismes ou des sociétés privées, belges ou étrangères. C'est sur cette base que la SNCB peut désormais exploiter des buffets-restaurants de gare, des services de camionnage, ou construire et réparer du matériel roulant. Ce qu'elle faisait déjà, en réalité, sans fondement juridique[103]. La possibilité d'association est nouvelle, par contre, et rapidement mise en œuvre. Dans les années 1970, la SNCB participe à au moins neuf sociétés, actives en matière de transports internationaux, de transports par containers et de transports frigorifiques[104]. De manière étonnante enfin, les nouveaux statuts de la

[99] Procès-verbaux du Conseil des ministres du 9 octobre 1959 et du 18 décembre 1959, aux A.G.R. – numérisés sur www.arch.be. Voy. S. JAUMAIN (2004), *Bruxelles et la Jonction Nord-Midi. Histoire, architecture et mobilité urbaine*, et en particulier dans cet ouvrage la synthèse de M. VAN MEERTEN (2004), « De Brusselse *Jonction* : de lange weg van utopie naar werkelijkheid », pp. 33-52 ; ainsi que M. VAN MEERTEN, G. VERBEUGT, B. VAN DER HERTEN (2002), *Un tunnel sous Bruxelles. Les 50 ans de la jonction Nord-Midi* ; A. BUTTGENBACH (1942), *op.cit.*, pp. 471-481.

[100] Voy. P. VAN HEESVELDE (2001), « Räder müssen rollen für den Sieg. L'exploitation ferroviaire durant la Seconde Guerre mondiale ».

[101] Rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1947-1948, n° 427, pp. 69-86. Voy. P. SERVAIS (2001), *op.cit.*, pp. 204-211.

[102] Loi du 1er août 1960 portant modification de la loi du 23 juillet 1926 créant la SNCB, *M.B.*, 12 août 1960 ; arrêté royal du 21 mars 1961 fixant les nouveaux statuts de la SNCB, *M.B.*, 25 mars 1961.

[103] Le principe avait été contesté mais admis par le C.E., arrêt n° 4.588 du 6 octobre 1955, *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1955, p.777. Voy. l'exposé des motifs de la loi du 1er août 1960, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1959-1960, n° 60, p. 2 ; ainsi que le projet antérieur, tombé en caducité, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1957-1958, n° 939/1, p. 2.

[104] *Répertoire pratique de droit belge*, *Complément*, t. V (1977), *op.cit.*, p. 245 ; P. SERVAIS (2001),

SNCB adoptés à l'occasion de cette réforme prévoient que l'ancien cahier des charges des concessions de chemins de fer, adopté en 1866 et révisé depuis, est applicable à la SNCB[105].

La crise économique postérieure à la crise pétrolière de 1973 affecte à nouveau durablement les chemins de fer. Les mesures d'économie que s'impose l'Etat à cette période s'étendent à la SNCB. Celle-ci subit même une restructuration importante en 1986, dont un aspect symbolique n'est pas négligeable : l'obligation de préserver l'économie nationale est supprimée de son objet social. La gestion de la SNCB doit désormais s'inscrire dans les limites de plans quinquennaux à déterminer par le gouvernement[106].

2) Les chemins de fer d'intérêt local

De manière plus synthétique, il faut constater que les chemins de fer vicinaux connaissent une évolution comparable à celle qui vient d'être décrite. Leur histoire est cependant, au départ, un peu différente. La plupart des lignes sont en effet, pour rappel, exploitées sous un régime de concession de la *Société nationale des chemins de fer vicinaux* (SNCV) à des intercommunales ou à des compagnies privées. Jusqu'au début des années 1930, une importante partie des lignes construites par la SNCV sont encore concédées. Mais dès 1919, profitant notamment d'une loi qui permet la révision ou le rachat des concessions de chemins de fer accordées avant 1914, les concessionnaires se déchargent de l'exploitation de leurs lignes au profit de la SNCV. En 1936, celle-ci exploite 4.823 kilomètres de voies ferrées[107].

Mais, plus encore que la SNCB, les chemins de fer vicinaux souffrent de la concurrence du transport routier. Une partie de ses activités s'est d'ailleurs tournée vers les lignes d'autobus, dès 1924, qu'elle contribue à développer, et pour lesquelles elle jouit jusqu'en 1932 d'un droit de préférence pour les parcours liés à son réseau ferré[108]. Ce sont les lignes « *de complément* ». En 1931, elle est également autorisée à exploiter des lignes « *de substitution* » et des lignes de trolleybus[109]. En 1946, pour lui permettre de

---

op.cit., pp. 215-217.

[105] Art. 3 de l'arrêté royal précité du 21 mars 1961, *M.B.*, 25 mars 1961. Voy. la dernière modification de ce cahier des charges par l'arrêté royal du 26 février 1976, *M.B.*, 10 avril 1976.

[106] Art. 1*bis* et 1*ter* de la loi précitée du 23 juillet 1926, tels que modifié et inséré par l'arrêté royal n° 452 du 29 août 1986, *M.B.*, 16 septembre 1986. Voy. E. GEERKENS (2001), « Structures et organisation… », *op.cit.*, pp. 258-263.

[107] *Répertoire pratique de droit belge*, t. I (1929), *op.cit.*, p. 914. Voy. la loi du 11 octobre 1919 relative à la résiliation et à la révision de certains contrats conclus avant ou pendant la guerre, *M.B.*, 29 octobre 1919, et son exposé des motifs, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1918-1919, n° 200, pp. 14-20 ; comp. avec la loi du 18 juillet 1919 autorisant le Gouvernement à majorer les tarifs de péage de concessions de tramways, *M.B.*, 3 août 1919. Voy. F. PASSELECQ (1933), *L'essor économique belge. Services publics*, pp. 117-118.

[108] Loi du 11 août 1924 permettant à la SNCV d'obtenir l'autorisation d'établir et d'exploiter des services de transports automobiles sur route, *M.B.*, 21 août 1924. Ce privilège est abrogé par les articles 12 et 13 de la loi précitée du 21 mars 1932, *M.B.*, 24 mars 1932 ; et par l'article 16 de l'arrêté-loi précité du 30 décembre 1946. Voy. H. VELGE (1927), *Eléments de droit industriel belge*, pp. 372-378.

[109] Loi du 29 août 1931 permettant à la SNCV et aux concessionnaires de lignes de tramways d'établir des services d'autobus destinés à améliorer les conditions d'exploitation de leurs lignes ferrées, *M.B.*, 5 septembre 1931 (*err.* 16 septembre 1931) ; loi du 29 août 1931 étendant aux « trolleybus » les dispositions de la loi du 24 juin 1885 sur les chemins de fer vicinaux et des lois des 9 juillet 1875 et 15 août 1897 sur les tramways, *M.B.*, 5 septembre 1931.

suppléer rapidement aux destructions de voies ferrées causées par la guerre, elle est autorisée à exploiter des services de transport automobile de marchandises par route. Implicitement abrogée en 1960, cette possibilité ne semble jamais avoir été mise en œuvre[110]. Dans les années 1970, de manière générale, la SNCV n'assure d'ailleurs plus de transports de marchandises, ni par voie ferrée, ni par route. Parallèlement au développement des services d'autobus, la SNCV démantèle peu à peu son réseau ferroviaire, au point que, en 1976, elle n'exploite plus que 216 kilomètres de lignes à traction électrique, réservées au trafic des voyageurs[111]. Elle reprend le 1er septembre 1977 l'ensemble des services d'autobus auparavant affermés par la SNCB. Au 1er janvier 1977, la SNCV exploite ainsi près de 15.000 kilomètres de lignes d'autobus. « *L'évolution des dernières années a fait en sorte que cette institution mérite de moins en moins son nom. En effet, elle cesse d'être une entreprise d'exploitation des chemins de fer, pour devenir une exploitation d'un réseau routier de plus en plus vaste* »[112].

La controverse relative à la SNCV ne porte pas que sur son nom. Entamée dès le 19e siècle, la question de la nature juridique, publique ou privée, administrative ou commerciale, de la Société ne s'éteint pas au 20e siècle, que du contraire. La création du Conseil d'Etat en 1946, la jurisprudence qui s'y développe à propos de la SNCB, et la soumission de la SNCV à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public conduisent lentement la jurisprudence et la doctrine à la considérer comme une personne morale de droit public[113].

B. Organisation administrative : l'essor du paraétatisme

Le rôle de l'administration centrale de l'Etat diminue donc considérablement au cours de la période étudiée, puisqu'il se décharge sur la SNCB de toute l'exploitation du service, à partir de 1926. Le ministère des chemins de fers, de la marine, des postes, des télégraphes et des téléphones conserve néanmoins une série de compétences et de moyens de contrôle sur la SNCB. L'Etat est seul compétent pour la police des chemins de fer et la sécurité des voyageurs[114]. Il demeure propriétaire du réseau et peut seul décider de son extension ou de la suppression de lignes. Outre son pouvoir de modifier la loi ou les statuts et de nommer la plupart des administrateurs (mais sur la base de propositions dont il n'a pas toute la maîtrise), certaines décisions sont encore soumises à son approbation (principalement les opérations immobilières et les contrats d'adjudication qui dépassent un montant important)[115]. Pour le surplus, aucune tutelle ni pouvoir de contrôle de la gestion quotidienne ne sont organisés, et la Cour des comptes, notamment, ne peut exercer son contrôle sur les budgets et les comptes de la SNCB. Il est vrai que la loi permet la présence du ministre au conseil d'administration,

[110] Arrêté-loi du 8 juillet 1946 permettant à la SNCV d'établir des services de transport automobile de marchandises par route, *M.B.*, 18 août 1946.
[111] *Répertoire pratique de droit belge*, *Complément*, t. V (1977), *op.cit.*, p. 291.
[112] F. BAUDHUIN (1964), *Code économique et financier*, t. 3, p. 1309 ; Rapport annuel de la SNCV pour l'année 1975, cité par *Répertoire pratique de droit belge*, *Complément*, t. V (1977), *op.cit.*, p. 303. Voy. également [H. VAN WESEMAEL] (1985), *Avancez s.v.p. ! Cent ans d'histoire vicinale en Belgique*.
[113] C.E., arrêt n° 12.538 du 28 juillet 1967, *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1967, p. 792 ; C.E., arrêt n° 15.755 du 12 mars 1973, *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1973, p. 222. Voy. *Répertoire pratique de droit belge*, *Complément*, t. V (1977), *op.cit.*, pp. 293-294.
[114] Art. 17 de la loi précitée du 23 juillet 1926, *M.B.*, 24 juillet 1926. La police des chemins de fer est étendue aux chemins de fer vicinaux par l'art. 3 de la loi du 20 juillet 1927, *M.B.*, 22-23 juillet 1927.
[115] Art. 18 de la loi précitée du 23 juillet 1926, ; cette disposition est adaptée par la loi précitée du 1er août 1960, *M.B.*, 12 août 1960. Voy. J. LE BRUN (1978), *op.cit.*, pp. 150/8-150/9.

avec voix délibérative, ou l'envoi d'un délégué, sans voix délibérative, mais cela ne lui confère aucun droit de veto à l'encontre des décisions prises. Ce contrôle réduit, et surtout les limites très restrictives du pouvoir de tutelle sur la SNCB, sont inédits à l'époque. Les relations de l'Etat avec la SNCV, par contre, n'évoluent pas durant l'entre-deux-guerres (voy. *supra*, première partie).

Au-delà de la SNCB et de la SNCV, les compétences étatiques s'élargissent à l'ensemble du secteur des transports, justifiant la création en 1929 d'un ministère des transports, rapidement appelé ministère des communications, le plus souvent séparé du ministère des postes, des télégraphes et des téléphones[116]. Cette préoccupation s'exprime également au travers de la création d'un *Conseil supérieur des Transports* en 1928. Il est chargé de toutes les questions relatives à la coordination des différents moyens de transport existant en Belgique, en vue d'en obtenir le meilleur rendement possible[117]. Cet organe consultatif reste important durant toute la période examinée, sous les dénominations successives de *Comité supérieur des Transports* à partir de 1953, également chargé du développement et de l'amélioration des différents moyens de transport, puis de *Comité national de coordination de la politique des transports* en 1970[118].

L'adoption de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public modifie à peine la large autonomie de la SNCB. Celle-ci a bataillé ferme pour y être soustraite[119]. Elle est finalement versée dans la catégorie C des organismes à contrôler, à savoir la catégorie soumise au contrôle le moins étroit, et bénéficie encore de nombreuses dérogations. En pratique, seule la Cour des comptes devient indirectement compétente pour surveiller les comptes de la SNCB. La SNCV, par contre, ne bénéficie d'aucune dérogation. Les deux institutions passent dans la catégorie B de la loi de 1954 lors des réformes de la loi adoptées en 1967, mais la SNCB continue à bénéficier de ses dérogations[120].

*

Les principales institutions publiques actives dans le domaine des chemins de fer, au cours du 20e siècle, sont donc les organismes décentralisés déjà largement évoqués que sont la SNCB, la SNCV et l'Office national pour l'achèvement de la jonction Nord-Midi.

Les principaux organes de la SNCB sont comparables à ceux d'une société commerciale : assemblée générale des actionnaires (au sein de laquelle l'Etat est assuré de disposer toujours de la majorité, grâce à ses actions ordinaires), conseil

[116] C. DEVOLDER (1995), *Het ministerie van Verkeer en van Post, Telegrafie en Telefonie (1884-1990). I. Organisatie*, vol. 1, pp. 33-43.
[117] Arrêté royal du 10 juillet 1928 instituant le Conseil supérieur des transports, *M.B.*, 11 juillet 1928. Un volume d'archives est conservé aux A.G.R., Conseil supérieur des Transports, Procès-verbaux des séances, 1928-1936. Voy. F. PASSELECQ (1933), *op.cit.*, pp. 99 et 146-147.
[118] Arrêté royal du 24 décembre 1953 portant création du Comité supérieur des transports, *M.B.*, 2-3 janvier 1954 (*err.*, 4 février 1954) ; arrêté royal du 14 septembre 1970 portant création d'un Comité national de coordination de la politique des transports, *M.B.*, 5 novembre 1970.
[119] Voy. V. PIRLOT (2008), « Décentralisation administrative et gestion des services publics en Belgique de l'indépendance à nos jours (1830-2006) », p. 282, et les références citées.
[120] Loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, *M.B.*, 24 mars 1954, et ses modifications successives, notamment par arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux du 18 avril 1967, *M.B.*, 20 avril 1967. Voy. J. LE BRUN (1978), *Dictionnaire des services publics*, p. 150/8.

d'administration et collège des commissaires. Dix-huit des 21 administrateurs sont nommés par le Roi, les trois derniers l'étant par le personnel[121]. C'est tout à fait inédit, et cela démontre l'importance prise par le personnel de la nouvelle société, qui atteint un pic de plus de 113.000 membres en 1926. L'organisation interne de la SNCB, en 1977, illustre également la diversité des activités de la société : elle « *comporte une administration centrale et des services extérieurs. L'administration centrale, dirigée par le directeur général, comprend dix directions (Direction générale, Exploitation, Matériel, Voie, Finances, Personnel, Commerciale, Electricité et Signalisation, Achats, Informatique), subdivisées en services, divisions et bureaux. Le réseau est divisé géographiquement en huit circonscriptions dénommées « groupes » dont relèvent notamment les gares ; les ateliers dépendent directement des directions intéressées (Matériel, Voie ou Electricité)* »[122]. La réforme de 1986 diminue le nombre d'administrateurs, et institutionnalise l'existence d'un comité de direction réduit à sept membres[123].

La SNCV, qui avait pris la forme d'une société commerciale dès 1885, dispose donc des mêmes organes que la SNCB. Pour le surplus, elle « *comporte une administration centrale et des directions régionales. L'administration centrale, dirigée par le directeur général, se compose d'un service d'inspection générale, d'une direction technique, d'une direction des finances et du secrétariat. Les directions régionales comportent cinq groupes d'exploitation : Anvers-Limbourg, Brabant, Deux-Flandres, Hainaut, et Liège-Namur-Luxembourg* »[124].

L'Office national pour l'achèvement de la jonction Nord-Midi n'a par contre pas la forme d'une société commerciale, mais bien d'un *établissement public*, doté de la personnalité juridique. Il n'a donc à sa tête qu'un conseil d'administration, dont les membres sont tous désignés par le Roi, et qui est présidé par le ministre des communications. Un administrateur-délégué et un directeur assurent la gestion journalière de l'Office, qui est divisé, peu après la guerre, en cinq services : général, technique (travaux et études), administratif, comptable et un service des « *chargés de mission* » composé de conseillers juridiques, artistiques, techniques et comptables[125].

Bien qu'ayant recours au mécanisme de la décentralisation, cela reste donc le pouvoir central de l'Etat qui concentre encore toutes les compétences dans le domaine des chemins de fer. Les provinces et les communes ont vu leur rôle décroître fortement, d'une part à cause de la reprise par la SNCV de toutes les concessions autrefois octroyées à des intercommunales, et d'autre part à cause du renforcement de la mainmise de l'Etat sur la SNCV, notamment grâce à la loi du 16 mars 1954. Cette suprématie nationale sur les chemins de fer, et d'ailleurs sur les transports en général, est cependant remise en cause par le processus de fédéralisation de l'Etat belge. Dès 1970, les conseils économiques régionaux doivent être consultés à propos des

[121] A. BUTTGENBACH (1942), *op.cit.*, pp. 439-440.
[122] *Répertoire pratique de droit belge*, *Complément*, t. V (1977), *op.cit.*, p. 246. Voy. aussi J. LE BRUN (1978), *op.cit.*, pp. 150/2-150/3. Les organes de la SNCB sont encore révisés en 1986, par l'arrêté royal n° 452 précité du 29 août 1986, *M.B.*, 16 septembre 1986.
[123] Voy. l'arrêté royal n° 452 précité du 29 août 1986, *M.B.*, 16 septembre 1986.
[124] *Répertoire pratique de droit belge*, *Complément*, t. V (1977), *op.cit.*, p. 292. Voy. aussi J. LE BRUN (1978), *op.cit.*, p. 151/2 ; A. BUTTGENBACH (1942), *op.cit.*, pp. 428-429.
[125] A. BUTTGENBACH (1942), *op.cit.*, pp. 472-473 ; J.M. YANTE, P.A. TALLIER (2008), *Guide des organismes d'intérêt public en Belgique*, t. II, vol. 2, p. 709.

programmes d'investissement ou de réorganisation de la SNCB[126]. Sans encore avoir de réelles conséquences durant la période étudiée, les régions créées par la réforme de l'Etat de 1980 deviennent compétentes, en 1988, pour « *le transport en commun urbain et vicinal* »[127]. La SNCV se dirige ainsi vers une dissolution inéluctable, qui survient en 1991.

C. Financement : un gouffre financier permanent

La situation financière des chemins de fer en 1919 est particulièrement préoccupante. Elle hérite d'un lourd déficit dû à la guerre, bien que déjà enclenché en 1913. Les dépenses nécessaires pour couvrir la reconstruction des infrastructures ferroviaires sont colossales. Par ailleurs, les dépenses en personnel ont également considérablement augmenté : tant le nombre d'agents que leur rémunération, désormais liée à l'indice des prix, sont en hausse. De 78.000 personnes avant guerre, on dépasse les 100.000 en 1923. « *Pour chaque kilomètre exploité, l'institution publique employait 21 cheminots en 1922, trois de plus qu'en 1913. Dans le même temps, le tonnage moyen transporté par homme tombe de 945 tonnes à 700 (pour remonter légèrement jusqu'à 806 tonnes en 1924)* »[128]. Sans compter les coûts d'entretien et, surtout, du charbon pour les locomotives à vapeur, en hausse continue. Le rétablissement du trafic au niveau de 1914 permet à peine à l'administration des chemins de fer de réaliser deux années de bénéfices en 1922 et 1923, avant de replonger dans le rouge les années suivantes. Si les tarifs sont alors considérablement rehaussés, les déficits doivent cependant être épongés par le budget de l'Etat.

La polémique entourant les résultats exacts de l'exploitation ferroviaire n'est en outre pas éteinte[129]. Pour clarifier ceux-ci, on l'a vu pour les services postaux, un budget des « régies » est présenté au Parlement de manière séparée à partir de l'année 1923[130]. Mais les chemins de fer ne disparaissent définitivement du budget de l'Etat qu'à partir de la création de la SNCB en 1926. Cette création, outre son intérêt pour la stabilisation monétaire et financière de l'Etat, a également eu un réel intérêt budgétaire. L'ensemble des charges du passé est abandonné à l'Etat, ce qui permet à la nouvelle société de repartir d'une page blanche. En contrepartie, l'Etat bénéficie des dividendes de ses actions « ordinaires », auxquelles est garanti la moitié des bénéfices, et de celui des actions « privilégiées » qui n'ont pas trouvé preneur. Il est néanmoins tenu de payer le dividende fixe garanti aux actions privilégiées[131]. La loi a en outre laissé une grande autonomie budgétaire et comptable à la SNCB, bien qu'elle soit tenue de créer et d'alimenter une série de fonds budgétaires. En matière tarifaire, le gouvernement n'a aucun droit d'initiative : il ne peut que les abaisser ou en interdire le relèvement, ce qui peut s'avérer politiquement délicat[132]. Grâce à l'augmentation du trafic, combinée à de

[126] E. GEERKENS (2001), « Structures et organisation… », *op.cit.*, p. 249.
[127] Art. 6, §1er, X, al. 1er, 8° de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980, tel que modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, *M.B.*, 13 août 1988.
[128] Compte rendu des opérations synthétisé par G. VANTHEMSCHE (2001), *op.cit.*, pp. 167-168.
[129] F. DELORY (1955), *op.cit.*, p. 112.
[130] Voy. le tableau XVIII du budget général des recettes et des dépenses pour l'année 1923, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1922-1923, n° 4-XVIII.
[131] F. DELORY (1955), *op.cit.*, p. 119 ; H. MATTON (1950), *op.cit.*, pp. 220-221.
[132] G. VANTHEMSCHE (2001), *op.cit.*, p. 170, et les références citées aux procès-verbaux du Conseil des ministres du 22 septembre 1926, du 27 septembre 1926, du 3 décembre 1926 et du 7 février 1929, aux A.G.R. – numérisés sur www.arch.be.

fortes hausses des tarifs, la nouvelle Société peut présenter un bénéfice jusqu'au début des années 1930. Ce bénéfice est surtout dû au transport des marchandises. Il permet de couvrir les coûts du transport des voyageurs, qui demeure largement déficitaire.

Cette situation ne résiste cependant pas à la crise économique de 1929, encore aggravée par la concurrence de plus en plus grande des autres moyens de transport. Dès 1931, le déficit s'installe durablement au bas des comptes de la SNCB. La question tarifaire est problématique et sujette à de multiples passes d'armes avec le gouvernement. A défaut de pouvoir suffisamment rehausser les tarifs, les mesures d'économie s'amplifient. La politique du personnel en est une des principales victimes. Des 113.000 employés de la SNCB lors de sa création en 1926, il en reste moins de 80.000 en 1934, et moins de 60.000 en 1939, soit presqu'une réduction de moitié en 15 ans[133]. Malgré diverses tentatives de la direction de la SNCB, l'Etat n'intervient plus pour couvrir le déficit ; la Société doit alors faire appel à ses fonds budgétaires, ou recourir à l'emprunt[134]. Quelques exceptions sont remarquables. En 1932, par exemple, le Parlement débloque un budget important pour financer la construction de nouvelles « *voitures à voyageurs* », mais au seul motif que la mesure est destinée à lutter contre le chômage[135].

Les destructions dues à la Seconde Guerre mondiale n'améliorent évidemment pas le bilan financier de la SNCB, qui devient réellement catastrophique. Les coûts d'exploitation ont également explosé. Confronté au dilemme, le gouvernement préfère finalement intervenir plutôt que de se résoudre à une augmentation trop forte des tarifs. « *Alors que pour les voyageurs et les marchandises ordinaires on pourrait se limiter à une augmentation de 10%, les tarifs d'abonnés devraient être plus que triplés, ceux des colis postaux augmentés de 70%* » : le régime de la subvention semble le seul praticable. Jusque dans les années 1960, l'Etat intervient ainsi au cas par cas, au prix de longues discussions et de remises en causes régulières, pour couvrir des dépenses déterminées de la SNCB[136]. La réduction du nombre d'agents est également importante : remonté à presque 90.000 unités après 1945, ce nombre passe à 55.000 en 1970, et reste constamment soumis aux mesures d'économies imposées jusqu'à la fin des années 1980.

Un premier véritable plan global de réformes et d'assainissement financier voit le jour en 1959, et entend notamment systématiser le recours au budget de l'Etat. A partir de 1972, les subventions compensatoires accordées par l'Etat dépassent d'ailleurs les recettes d'exploitation[137]. Il est désormais admis, notamment par le droit européen (voy. *infra*), que la SNCB a droit à une intervention de l'Etat « *à titre de compensation des charges de la société nationale résultant des obligations de service public, de la normalisation des comptes, de la coordination des transports et des servitudes*

[133] Voy. notamment l'étude de E. GEERKENS (1998), « La rationalisation… », *op.cit.*
[134] Voy. G. VANTHEMSCHE (2001), *op.cit.*, pp. 174-176.
[135] Loi du 22 janvier 1932 relative à l'intervention de l'Etat dans le renouvellement de voitures à voyageurs de la SNCB, *M.B.*, 27 janvier 1932, et son exposé des motifs, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1931-1932, n° 52. Ce n'est pas le seul cas de l'entre-deux-guerres : voy. F. DELORY (1955), *op.cit.*, p. 121.
[136] P. SERVAIS (2001), *op.cit.*, pp. 226-227 ; F. DELORY (1955), *op.cit.*, p. 137. Voy. l'évolution de la situation financière des chemins de fer dans l'édition annuelle de l'*Annuaire statistique de la Belgique*.
[137] Rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1958-1959, n° 199, p. 5 ; E. GEERKENS (2001), « Structures et organisation… », *op.cit.*, p. 253, et les références citées aux procès-verbaux du conseil d'administration de la SNCB ; P. SERVAIS (2001), *op.cit.*, p. 230 ; et les éditions successives de l'*Annuaire statistique de la Belgique*.

inhérentes à la notion de service public »[138]. Cette étape marque en réalité l'insertion progressive de la SNCB et de son développement dans les programmes d'expansion économique menés par l'Etat à partir des années 1960, puis dans la planification économique à partir des années 1970. Il ne s'agit plus seulement de combler les déficits, mais aussi de faire de la SNCB « *l'instrument d'une politique globale* »[139]. Les pertes deviennent cependant abyssales après le déclenchement de la crise pétrolière. Dès le milieu des années 1970, la priorité est l'assainissement financier, bientôt doublée par la politique d'austérité générale imposée par le gouvernement à tous les organismes publics, et en particulier à la SNCB[140].

D. Régime juridique : un mélange de droit public et de droit commun

1) Protection des utilisateurs : l'hégémonie du droit des contrats de transport

A l'exception des tarifs sociaux, qui se multiplient et se diversifient tout au long du 20e siècle[141], notamment pour promouvoir les vacances ouvrières, les principales règles relatives au transport des voyageurs et des marchandises par chemins de fer s'écartent du droit public. Depuis l'adoption de la loi du 25 août 1891, les principales normes sont d'ailleurs directement inscrites au titre VII*bis* du Code de commerce. Cette loi connaît un essor considérable au cours du siècle. Elle instaure un régime commercial du contrat de transport particulièrement détaillé, notamment axé sur la protection du voyageur ou de l'expéditeur de marchandises qui fait appel à une entreprise de transport. Les transports par chemins de fer se taillent une place significative et spécifique dans cette réglementation, due au monopole de fait dont disposent la SNCB et la SNCV[142]. Le droit d'accès au transport par chemins de fer est plus que jamais d'actualité. « *Le législateur a voulu éviter les abus auxquels le monopole pourrait donner lieu, s'il était permis au transporteur privilégié d'accueillir ou de repousser les demandes du public, et de recueillir tous les bénéfices du monopole qui lui a été accordé, en exécutant les transports dans la proportion qui lui conviendrait, et en laissant au public les mauvaises chances et les dommages provenant de l'interruption du service* »[143]. En outre, la responsabilité des deux sociétés est étroitement encadrée, et elles ne peuvent s'en exonérer contractuellement. Le régime juridique est donc plus lourd que le droit commun, ce qui est une première dans le droit des industries de réseau. Le droit belge des contrats de transport est particulièrement influencé par les conventions internationales qui régissent le transport international (voy. *infra*), sur lequel il se calque. Le droit international prime d'ailleurs sur le droit belge dès qu'un élément d'extranéité se manifeste.

---

[138] J. LE BRUN (1978), *op.cit.*, p. 150/5.

[139] E. GEERKENS (2001), « Structures et organisation… », *op.cit.*, p. 256. Voy. par exemple la loi du 6 janvier 1969 portant ratification de la convention du 14 août 1967 entre l'Etat belge et la SNCB en vue de la relance des activités de l'industrie de la construction du matériel roulant ferroviaire, *M.B.*, 30 janvier 1969.

[140] E. GEERKENS (2001), « Structures et organisation… », *op.cit.*, pp. 258-263, et les références citées ; *Annuaire statistique de la Belgique*, t. 109 (1989), p. 331.

[141] Voy. notamment les mesures résumées par G. VANTHEMSCHE (2001), *op.cit.*, p. 170 : « *En 1939, pas moins de 82% des voyageurs-kilomètres sont parcourus par une clientèle bénéficiant d'un tarif particulier* ».

[142] *Répertoire pratique de droit belge*, t. XV (1956), v° « Transport par terre », p. 30-242, qui synthétise la plupart des modifications de la loi de 1891 adoptées durant la période étudiée.

[143] Rapport d'une commission extra-parlementaire cité par *Répertoire pratique de droit belge*, t. XV (1956), *op.cit.*, p. 57.

Cette évolution ne s'explique pas seulement par l'effet d'une « privatisation » des chemins de fer lors de la création de la SNCB, mais surtout par une certaine aversion du monde des affaires à l'égard d'un monopole commercial, lui-même confronté à la concurrence accrue des nouveaux moyens de transport par air et par route. Pour rappel, en effet, la SNCV comme la SNCB sont le plus souvent considérées, durant l'entre-deux-guerres, comme des sociétés commerciales privées, dont tous les engagements sont réputés commerciaux. Leur requalification en personne morale de droit public, après la création du Conseil d'Etat, ne change pas la nature de ces relations avec les utilisateurs, qui demeurent essentiellement contractuelles et protégées par le droit commercial.

2) Privilèges et protection des agents et du service

La principale évolution relative au personnel des chemins de fer se produit en 1926, lors de la transformation de leur administration en société nationale. Le Premier ministre déclare en effet, à cette occasion, que « *tout comme dans les chemins de fer concédés, ou dans les tramways, ou dans une entreprise industrielle quelconque, les agents ne seront pas des fonctionnaires publics* »[144]. Ils ne prêtent d'ailleurs plus le serment imposé à toute personne chargée d'un service public. L'article 13 de la loi du 23 juillet 1926 organise cependant les dérogations au droit commun du travail, en octroyant à une commission paritaire le pouvoir exclusif d'établir un statut. Il rencontre ainsi les promesses faites lors de l'adoption de la loi, selon lesquelles le personnel ne serait pas moins bien traité au sein de la SNCB que s'il était resté au service de l'Etat. En réalité, les agents de la SNCB bénéficient ainsi de garanties, notamment grâce à l'institution d'une commission paritaire, très supérieures aux agents de l'Etat, qui ne disposent pas d'un statut uniforme avant 1937 et encore moins d'un lieu de concertation sociale. Le même article les soumet par contre expressément au « *droit commun quant à la durée du travail et la liberté d'association* », ce qui favorise l'émergence des organisations syndicales. Enfin, le régime statutaire n'empêche pas, on l'a vu, la juridiction des conseils de prud'hommes, puis des tribunaux du travail qui leur ont succédé, quitte à adopter une loi à cette fin, en 1962. Le régime juridique du personnel de la SNCB est donc particulièrement original. Il emprunte au droit public comme au droit du travail leurs aspects les plus protecteurs, pour créer un ensemble de normes mixtes très favorables au personnel. Le seul revers de la médaille est celui des incertitudes juridiques, notamment juridictionnelles, qui ont forcément accompagné un régime aussi spécifique.

Les garanties entourant la sécurité et la régularité du service trouvent toujours leur assise dans les textes du 19e siècle. Sur la base des lois de 1835 et de 1891, de multiples arrêtés royaux sont adoptés pour répondre aux exigences croissantes de sécurité du transport, notamment en matière de signalisation des passages à niveau, et pour assurer la continuité du service[145]. Les mesures d'exploitation, par contre, sont entièrement déléguées à la SNCB lors de sa création.

[144] *Pasinomie*, 1926, p. 751.

[145] Voy. notamment l'arrêté royal du 2 août 1977 relatif aux dispositions de sécurité et à la signalisation des passages à niveau sur les voies ferrées ainsi qu'à la circulation sur les voies ferrées et leurs dépendances, *M.B.*, 31 août 1977 ; et ses modifications ultérieures. De manière générale, la plupart des arrêtés royaux applicables au 20e siècle sont énumérés dans le préambule de l'arrêté royal du 20 décembre 2007 portant règlement de police sur les chemins de fer, *M.B.*, 15 juillet 2008.

En matière de privilèges, la Constitution elle-même est modifiée en 1920 et en 1921 afin que les députés et les sénateurs bénéficient d'un « *libre parcours sur toutes les voies de communication exploitées ou concédées par l'Etat* ». Cette modification est liée à la question de la rémunération des parlementaires qui, au contraire du 19e siècle, n'ont plus tous les moyens d'exercer un mandat politique peu ou pas rémunéré. Il fallait donner à chaque député « *le moyen d'arriver gratuitement à Bruxelles* »[146]. La SNCB et la SNCV bénéficient par ailleurs d'un régime fiscal de faveur[147]. Ce n'est qu'en 1960, toutefois, que la SNCB reçoit, moyennant l'approbation du Roi, le pouvoir de supprimer elle-même des lignes, en cesser l'exploitation ou procéder à des extensions du réseau. La SNCV disposait de ce droit dès l'origine, pour son réseau ferré comme pour son réseau de transport par route, pour autant que l'absence de rentabilité de la ligne soit démontrée[148]. Que ce soit par l'Etat ou l'une des deux sociétés nationales, la période étudiée est en tout cas marquée par la suppression effective de nombreuses lignes, remplacées ou non par des services d'autobus.

E. International : les multiples coopérations restent limitées

Les initiatives internationales se multiplient après la Première Guerre mondiale, et plus encore après la Seconde. Le cadre de la Société des Nations (SDN) puis de l'Organisation des Nations Unies (ONU) y incite, mais n'en a pas l'apanage. Coopérations scientifiques, financières, techniques, commerciales, régionales paraissent à ce point multipliées qu'elles en sont incontestablement dispersées. Leur efficacité est en tout cas difficile à évaluer au vu de ce qui suit.

1) Des initiatives innombrables dont se démarque difficilement l'Union internationale des chemins de fer

Héritée du 19e siècle, l'*Association internationale du Congrès des chemins de fer* (AICCF) poursuit ses travaux tout au long du 20e siècle. Une commission permanente siège désormais chaque année à Bruxelles, pour assurer la continuité des travaux qui portent essentiellement sur les questions techniques et d'exploitation des chemins de fer, étudiées d'un point de vue scientifique. Quatre congrès sont organisés durant l'entre-deux-guerres, puis régulièrement après 1945. L'AICCF a pour principal mérite de regrouper la plupart des réseaux ferroviaires déployés dans le monde[149]. Autre héritage du 19e siècle, l'*Union Internationale des Transports Publics* se développe au rythme de la diversification des moyens de transports locaux et vicinaux[150].

Mais la principale création du 19e siècle était celle de l'*Office central des transports internationaux par chemins de fer*, chargé de surveiller la bonne exécution de la

[146] Art. 52 et 57 de la Constitution, tels que modifiés le 15 novembre 1920 et le 15 octobre 1921, et étendus aux autobus et autocars concédés par l'art. 14 de la loi précitée du 21 mars 1932, *M.B.*, 24 mars 1932. Voy. le rapport de la commission, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1919-1920, n° 293, p. 3.
[147] *Répertoire pratique de droit belge*, t. I (1929), *op.cit.*, p. 920.
[148] Art. 1*bis* de la loi précitée du 23 juillet 1926, inséré par la loi du 1er août 1960, *M.B.*, 12 août 1960 ; art. 4 et 38 des statuts de la SNCV, tels que modifiés notamment par la loi précitée du 11 août 1924, *M.B.*, 21 août 1924.
[149] U. LAMALLE (1953), *Histoire des chemins de fer belges*, pp. 148-149. Voy. aussi l'ancien site internet http://www.aiccf-ircа.org dont certaines pages ont été conservées sur www.archive.org.
[150] R.M. ROBBINS (1985), *Un siècle de transport public. UITP 1885-1985*.

Convention de Berne de 1890. Comme on l'a signalé, cette convention exerce une forte influence sur le droit belge des contrats de transport. Elle s'applique directement à tout contrat incluant le franchissement d'une frontière. La Convention de Berne est revue à de multiples reprises. Elle est notamment dédoublée en 1924, pour être étendue au transport des voyageurs. Les deux conventions sont codifiées au sein de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) signée le 9 mai 1980, qui entérine la nouvelle dénomination de l'*Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires* (OTIF) [151]. Cette organisation influente en Belgique est cependant limitée aux seuls pays européens et méditerranéens. La mission principale de l'OTIF est donc d'assurer une sécurité juridique suffisante au commerce et aux échanges internationaux.

Nonobstant la persistance de ces organisations, la Société des Nations s'ingère également dans la politique des transports, préoccupée par la rationalisation et la coordination du secteur. Elle convoque une première conférence internationale relative aux communications et au transit, qui se tient en 1921 à Barcelone. Une Convention et un Statut sur la liberté du transit y sont signés. Deux ans plus tard, en 1923, lors d'une nouvelle conférence à Genève, sont signés la Convention et le Statut sur le régime international des voies ferrées[152]. Parallèlement, et toujours à l'initiative de la SDN, les administrations de chemins de fer se réunissent pour discuter de diverses questions pratiques relatives à l'interconnexion de leurs réseaux. Après avoir émis le souhait de créer une « *conférence permanente des administrations ferroviaires pour l'unification et l'amélioration des conditions d'établissement et d'exploitation des chemins de fer en vue du trafic international* », la conférence de Paris institue l'*Union internationale des chemins de fer* (UIC) le 17 octobre 1922[153]. Au contraire des Unions postales et télégraphiques, aucune convention ne lie les membres de l'Union. Ceux-ci sont à nouveau essentiellement européens et méditerranéens, mais incluent également l'U.R.S.S., la Chine et le Japon. La principale préoccupation de l'UIC concerne la question des tarifs et des variations dues aux valeurs de change des différentes monnaies. Dès 1924 est ainsi décidée la création, au sein de l'UIC, d'un *Bureau central de compensation des comptes de chemins de fer*, dont le siège est fixé à Bruxelles[154], vraisemblablement en reconnaissance des services rendus par le Bureau éponyme créé en Belgique au 19e siècle. Le succès progressif de l'intégration des réseaux ferroviaires européens et orientaux confère une relative influence à l'UIC. Elle obtient un statut consultatif à l'ONU dès 1949. Son cinquantième anniversaire, en 1972, est fêté par le lancement du Pass Interrail, une formule européenne de voyage à bas prix destinée aux jeunes de moins de 21 ans.

---

[151] Avant la signature de la COTIF, ce sont donc deux conventions qui coexistent depuis 1924, celle relative au transport des marchandises (dite « CIM ») et celle relative au transport des voyageurs (dite « CIV »). Voy. les lois de ratification successives du 25 juin 1926, *M.B.*, 3 octobre 1926 ; du 6 mai 1936, *M.B.*, 17 septembre 1936 ; du 23 avril 1955, *M.B.*, 2 juin 1955 ; du 4 mars 1964, *M.B.*, 22 janvier 1965 ; du 24 janvier 1973, *M.B.*, 9 mai 1973 ; et du 25 avril 1983, *M.B.*, 7 septembre 1983 ; ainsi que le *Répertoire pratique de droit belge*, t. XV (1956), *op.cit.*, pp. 149-242 ; et www.otif.org.

[152] Les actes signés à Barcelone le 20 avril 1921, et ceux signés à Genève le 9 décembre 1923, sont ratifiés par la loi du 30 mars 1927, *M.B.*, 14 août 1927.

[153] U. LAMALLE (1953), *op.cit.*, pp. 149-150 ; plaquette UIC téléchargeable sur le site www.uic.org.

[154] Loi du 14 février 1925 accordant la personnalité civile au Bureau central de compensation des comptes de chemins de fer, *M.B.*, 25 février 1925, et son exposé des motifs, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1924-1925, n° 32. Voy. aussi U. LAMALLE (1953), *op.cit.*, pp. 150-152.

L'après-guerre lance une nouvelle vague de collaborations européennes, plus ou moins fructueuses. Au niveau administratif, tout d'abord, est créée en 1953 la *Conférence européenne des ministres des transports* (CEMT), dans le cadre de l'*Organisation Européenne de Coopération Economique* (OECE). A côté de l'AICCF, plus scientifique, de l'OTIF, davantage destinée à protéger les utilisateurs, et de l'UIC, plutôt économique et tarifaire, naît ainsi une quatrième organisation ouvertement européenne (incluant la Turquie, d'ailleurs membre de l'OECE), axée sur les aspects politiques, administratifs et de coordination des transports, mais également de leur harmonisation technique. Sans succès notable, cependant[155]. L'intégration des réseaux ferroviaires est également poursuivie au sein du *Benelux*, dont les trois pays membres que sont les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg, libéralisent leur trafic interne en 1962[156]. Sur un plan commercial, une des premières initiatives européennes est l'institution du « *train auto-couchettes express* » en 1956, qui connaît un beau succès. Elle est rapidement suivie par un projet de liaison rapide entre les grandes villes d'Europe, qui donne naissance dès 1957 au pool « *Trans-Europ-Express* », rebaptisé *Eurocity* en 1987[157]. La SNCB participe également à de nombreuses entreprises internationales. Par exemple, les services *Europabus*, organisés par l'*Union des services routiers des chemins de fer européens* » (URF), ou encore la *Société européenne pour le financement de matériel ferroviaire* (EUROFIMA), créée par la CEMT. C'est d'ailleurs pour pouvoir participer à cette dernière que la réforme de 1960 a permis à la SNCB de prendre des participations dans d'autres sociétés[158].

2) La politique européenne des transports[159]

Avant même la création de la *Communauté économique européenne* (CEE) en 1957, le secteur des transports en général est considéré comme crucial pour l'économie, notamment parce qu'il constitue un des éléments du coût de production et/ou de commercialisation d'un bien, susceptible de justifier une politique tarifaire spécifique. On a vu que tel était bien le cas au niveau national, mais au niveau international, l'UIC peine à imposer une politique concertée. Des projets européens d'une coordination européenne des transports, sous la houlette d'une autorité européenne supranationale, apparaissent dans les années 1950, sans résultats notables[160].

---

[155] P. GERBET, G. BOSSUAT, Th. GROSBOIS (2009), *Dictionnaire historique de l'Europe unie*, v° « Politique des transports », pp. 797-798. Voy. le protocole signé à Bruxelles le 17 octobre 1953, disponible sur www.internationaltransportforum.org.

[156] P. GERBET, G. BOSSUAT, Th. GROSBOIS (2009), *op.cit.*, pp. 796-797. Voy. notamment le rapport de la commission des communications et des P.T.T., *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1965-1966, n° 157, p. 4.

[157] P. SERVAIS (2001), *op.cit.*, p. 217.

[158] Voy. l'exposé des motifs de la loi du 1er août 1960, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1959-1960, n° 60, p. 1 ; ainsi que l'accord signé à Berne le 20 octobre 1955, et ratifié par la loi du 16 février 1960, *M.B.*, 25 avril 1960.

[159] E. BUSSIÈRE, M. DUMOULIN, S. SCHIRMANN (2010), « Le développement de l'intégration économique », pp. 89-93 ; P. GERBET, G. BOSSUAT, Th. GROSBOIS (2009), *op.cit.*, pp. 795-803 ; M. DUMOULIN (2007), « Les transports : "bastion des nationalismes" » ; L. QUESSETTE (2006), « L'Europe des rails, ou les influences de la construction européenne sur les chemins de fer en France » ; J. ROGISSART (2005), « Histoire de la politique européenne du rail et implication des entreprises ferroviaires dans son élaboration » ; M.M. DAMIEN (1999), *La Politique européenne des transports* ; F. DEHOUSSE, B. GALER (1996), « La politique européenne du rail », pp. 8-12.

[160] R. LEBOUTTE (2008), *Histoire économique et sociale de la construction européenne*, p. 158, et les références citées.

Cela explique cependant que, dès les premiers pas de la construction européenne, les transports sont inscrits dans les traités fondateurs. L'article 70 du Traité de 1951 instituant la *Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier* (CECA)[161] dispose ainsi qu' « *il est reconnu que l'établissement du marché commun rend nécessaire l'application de tarifs de transport du charbon et de l'acier de nature à offrir des conditions de prix comparables aux utilisateurs placés dans des conditions comparables. Sont notamment interdites, pour le trafic entre les Etats Membres, les discriminations, dans les prix et conditions de transport de toute nature, fondées sur le pays d'origine ou de destination des produits* ». Toute dérogation est soumise à la Haute Autorité de la CECA. Les articles 74 à 84 du Traité de 1957 instituant la CEE[162] sont tous dédiés au développement d'une politique commune des transports, incluant expressément les chemins de fer. L'article 77 en particulier autorise les « *aides* » qui « *correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public* ». C'est le premier texte européen, mais un des rares, qui fait référence à la notion de service public.

Les ambitions ainsi affichées ne résistent cependant pas aux intérêts nationaux des Etats membres, qui restent extrêmement frileux à l'égard de toute intervention communautaire dans leur politique des transports. Diverses législations applicables aux chemins de fer sont adoptées, recherchant surtout l'harmonisation des conditions nationales de transport en vue d'assurer progressivement la libre prestation des services de transport[163]. Le Règlement 1191/69 du 26 juin 1969, en particulier, impose la suppression des « *obligations inhérentes à la notion de service public* » à charge des chemins de fer, à savoir les obligations que « *si elle considérait son propre intérêt commercial, l'entreprise de transport n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions* ». De telles obligations peuvent néanmoins être maintenues « *dans la mesure où elles sont indispensables pour garantir la fourniture de services de transport suffisants* ». Le Règlement poursuit en définissant les trois obligations de service public distinguées dans la pratique des Etats membres : l'obligation d'exploiter selon « *des normes fixées de continuité, de régularité et de capacité* », l'obligation de transporter et l'obligation « *d'appliquer des prix fixés ou homologués par voie d'autorité contraires à l'intérêt commercial de l'entreprise* ». Enfin, il impose que le maintien de ces obligations soit justifié en fonction de l'intérêt général, mais aussi « *des possibilités de recours à d'autres techniques de transport et de l'aptitude de celles-ci à satisfaire les besoins de transport considérés* ». Ce texte précurseur montre la réticence des Communautés européennes à l'égard de la notion de service public, mais permet utilement de préciser le contenu de celle-ci dans le secteur

[161] Signé à Paris le 18 avril 1951, et ratifié par la loi du 25 juin 1952, *M.B.*, 6 août 1952.
[162] Signé à Rome le 25 mars 1957, et ratifié par la loi du 2 décembre 1957, *M.B.*, 25 décembre 1957.
[163] F. DEHOUSSE, B. GALER (1996), *op.cit.*, p. 9. Voy. notamment la Décision 65/271/CEE du Conseil du 13 mai 1965 relative à l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, *J.O.*, n° 88, 24 mai 1965, p. 1500/65 ; le Règlement 1191/69/CEE du Conseil du 26 juin 1969 relatif à l'action des Etats membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, *J.O.*, L 156, 28 juin 1969 ; le Règlement 1192/69/CEE du Conseil du 26 juin 1969 relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer, *J.O.*, L 156, 28 juin 1969 ; le Règlement 1107/70/CEE du Conseil du 4 juin 1970 relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, *J.O.*, L 130, 15 juin 1970, et leurs modifications successives ; la Décision 75/327/CEE du Conseil du 20 mai 1975 relative à l'assainissement de la situation des entreprises de chemin de fer et à l'harmonisation des règles régissant les relations financières entre ces entreprises et les États, *J.O.*, L 152, 12 juin 1975.

ferroviaire, bien au-delà de ce que prévoient les législations nationales. Contrairement aux objectifs qu'il fixe, ce texte va en réalité faciliter, en Belgique, l'intervention financière de l'Etat en faveur de la SNCB[164].

L'ensemble de ces mesures, sur un plan européen, est cependant considéré comme minimaliste, et ne permet pas d'éviter le jugement cinglant de la Cour de justice des Communautés européennes en 1985 : « *le Conseil s'est abstenu, en violation du traité, d'assurer la libre prestation de services en matière de transports internationaux* »[165]. S'il vise surtout le transport routier, les chemins de fer sont également concernés par le constat de la Cour, et par la libre prestation de services. L'adoption de l'Acte unique européen en 1986 et le projet de marché unique[166] vont alors donner un nouvel élan juridique et politique à une politique commune des transports au début des années 1990.

SECTION II – LES RAISONS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

Les deux sociétés publiques que sont la SNCB et la SNCV conservent donc, durant toute la période étudiée, le monopole du transport par chemins de fer. L'Etat les contrôle et les subventionne de plus en plus. Cette situation est cependant sans cesse remise en question par l'essor que connaissent tous les autres moyens de transport et, à partir des années 1960, par la volonté d'assurer la libre circulation des personnes et des marchandises à un niveau international, singulièrement au sein des Communautés européennes. La concurrence de la route et les politiques européennes expliquent sans doute également pourquoi le chemin de fer a sans cesse dû se rendre plus attractif, mais aussi pourquoi il a servi d'outil pour les politiques économiques et sociales des *Trente Glorieuses*.

A. L'innovation technique, industrielle ou commerciale

Les innovations techniques demeurent à l'origine des principales évolutions des chemins de fer au cours de la période étudiée, et ce dans de nombreux aspects de l'activité ferroviaire. Le plus souvent, comme au 19e siècle, un progrès scientifique est approprié par les administrations ou les entreprises de chemin de fer, qui font appliquer ce progrès en interne, par leur propre personnel. L'électricité conduit tant à la traction électrique qu'à la signalisation des voies et des passages à niveau. L'automobile encourage l'utilisation de locomotives diesel, mais aussi la substitution de certaines lignes ferrées peu rentables par des autobus. La facilité technique à rétablir des lignes d'autobus par rapport à des lignes ferroviaires explique d'ailleurs le nombre important de lignes d'autobus ouvertes par la SNCB et la SNCV juste après 1945.

Mais l'évolution technologique n'est pas seule à inspirer l'action publique. Plus que dans tous les autres secteurs étudiés, les lobbys économiques et industriels vont exercer

[164] Voy. notamment le rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1970-1971, n° 4-XIV/3, pp. 21-22.
[165] C.J.C.E., arrêt *Parlement européen c. Conseil* du 22 mars 1985, C-13/83.
[166] Signé à Luxembourg le 17 février 1986 et à La Haye le 28 février 1986, *J.O.*, L 169/1, 29 juin 1987. Voy. le *Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur*, COM(85) 310, Bruxelles, juin 1985 – disponible sur www.ena.lu.

une influence déterminante sur l'intervention de l'Etat dans le secteur ferroviaire. L'idée d'une plus grande autonomie des chemins de fer, si elle est inspirée par le mécontentement croissant des utilisateurs, est la réponse fournie par les représentants du grand capital, les milieux bancaires principalement, au double problème des finances publiques et de l'exploitation ferroviaire. Ceux-ci vont jouer un rôle clef dans la vaste opération financière que représente la création de la SNCB. La pression du monde des affaires se traduit d'ailleurs dans le conseil d'administration de la nouvelle société, dont les deux hommes forts, Alexandre Galopin et Jules Jadot, sont intimement liés à la très puissante *Société Générale*[167]. La structure même de la SNCB est fondée sur les organismes similaires, associant pouvoirs publics et surtout les puissantes entreprises coloniales, qui ont remplacé les grands services économiques du Congo belge[168]. Cette influence des milieux financiers reste forte jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Elle est illustrée par les tensions récurrentes entre la SNCB et les pouvoirs publics, à propos de son financement en particulier. Après la guerre, l'Etat reprend progressivement la main, au fur et à mesure des investissements et des subventions qu'il apporte à la Société.

En parallèle à ces influences directes exercées sur l'action publique, les initiatives commerciales dans le domaine des transports vont avoir un impact majeur sur l'évolution des chemins de fer. Dès l'entre-deux-guerres, la création de lignes d'autobus et de services de camionnage privés vont concurrencer les chemins de fer de l'Etat. Après 1945, le développement de l'automobile accentue l'effet de concurrence des différents moyens de transport entre eux. Les réactions de la SNCB ou de la SNCV sont nombreuses et plutôt rapides. Les deux sociétés déploient dès le début des années 1930 leurs propres lignes d'autobus, qui remplacent tout au long du siècle les lignes ferroviaires déficitaires. « *L'exploitation économique du réseau et le développement du transport des voyageurs par autobus nécessitent la substitution d'un service d'autobus au service des trains sur les lignes à faible trafic* »[169]. Mais surtout, elles se démènent pour rendre autant que possible leurs services plus attractifs, et donc concurrentiels. L'après-guerre est le témoin de très nombreuses initiatives nationales ou internationales, grâce auxquelles la SNCB espère garder ou attirer des utilisateurs. La SNCB crée ses propres services de camionnage.

Directement ou indirectement, les multiples innovations du 20e siècle guident donc en permanence l'action de l'Etat et de la SNCB. Ils sont certes contraints de réagir à ces diverses évolutions, mais celles-ci n'ont pas, au final, entravé le développement de l'activité ferroviaire.

B. L'influence du droit et des réseaux internationaux

Avec la multiplication des lieux de rencontre internationaux dans le domaine ferroviaire, la part du droit et des réseaux internationaux sur l'action publique en Belgique s'est bien entendu intensifiée durant la période étudiée. La question n'est d'ailleurs plus tellement de savoir comment agissent les autres Etats, ni de se fonder sur

[167] G. VANTHEMSCHE (2001), *op.cit.*, pp. 155-161 et 164.
[168] Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1925-1926, n° 418, p. 1.
[169] Voy. le rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1959-1960, n° 570, pp. 5-6 ; le rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1959-1960, n° 60, p. 2 et 11 ; le rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1959-1960, n° 370, p. 9.

leurs expériences. L'influence internationale s'exerce désormais surtout en vue d'intégrer les réseaux nationaux, d'abord et avant tout en vue de permettre une circulation fluide des marchandises, puis des voyageurs, sur le continent européen.

La nature même des chemins de fer explique cette limitation au continent européen, parfois élargi au Moyen- et à l'Extrême-Orient. Aucune interconnexion n'est possible au-delà des frontières maritimes, si ce n'est avec d'autres moyens de transport. La coordination des transports est la problématique du milieu du 20e siècle, tant au niveau national qu'international ; elle s'étend même de manière générale au commerce international – les transports font l'objet de plusieurs des cycles de négociations relatifs à l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT – pour *General Agreement on Tariffs and Trade*) signé en 1947 –. L'influence de ces politiques internationales en matière de commerce et de transport est certaine, mais son analyse mènerait bien au delà du cadre de la présente thèse. Nous nous bornons donc à souligner que, d'un point de vue strictement ferroviaire, la plupart des coopérations internationales relevées se limitent aux Etats susceptibles d'être reliés par le rail.

Mais la raison n'en est pas que physique ou géographique : en réalité, l'intégration des réseaux européens est indispensable pour la plupart des entreprises ferroviaires. Un rapport budgétaire de 1965 est particulièrement explicite à cet égard : « *la part du* trafic international *dans l'activité globale de la S.N.C.B. en ce qui concerne les transports de marchandises est passée de 76% en 1961 à 79% en 1964. Si l'on considère qu'étant donné la situation déficitaire des transports de personnes, c'est le secteur marchandises qui constitue l'épine dorsale de l'exploitation pour la S.N.C.B., on devra bien se rendre compte de l'intérêt que nos transports ferroviaires ont toujours à ce que les échanges internationaux de marchandises continuent à se développer en Europe* »[170]. Financièrement, il faut assurer le trafic international, et pour cela, il faut nécessairement coopérer avec les entreprises ferroviaires des Etats voisins. L'*épine dorsale* du chemin de fer au 20e siècle est le transport international de marchandises. Cela explique tant la multiplication des cénacles internationaux qui le concernent, que l'influence importante des décisions qui s'y prennent sur les pratiques nationales. En droit belge, l'évolution du droit des contrats de transport, le financement croissant de la SNCB par l'Etat[171], ou la réforme autorisant la SNCB à s'associer à d'autres entités juridiques[172] sont tous justifiés par des initiatives ou décisions internationales.

Cette forte influence internationale ne s'exerce cependant pas que dans un seul sens. Les associations internationales devenant de plus en plus autonomes par rapport aux Etats qui les composent – c'est particulièrement le cas de la CECA et de la CEE dans la seconde moitié du siècle –, ceux-ci exercent parfois une certaine résistance par rapport aux politiques adoptées, lorsqu'ils estiment que leurs intérêts nationaux sont menacés. Les transports sont même qualifiés de « *bastion des nationalismes* », expliquant les insuffisances de la politique commune européenne[173]. Malgré l'importance d'une certaine internationalisation, les Etats veulent en effet « *garder une part de souveraineté*

[170] Rapport de la commission des communications et des P.T.T., *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1965-1966, n° 157, p. 4.
[171] J. ROGISSART (2005), *op.cit.*, p. 59. Voy. aussi le rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1970-1971, n° 4-XIV/3, pp. 21-22.
[172] Voy. l'exposé des motifs de la loi du 1er août 1960, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1959-1960, n° 60, p. 1.
[173] M. DUMOULIN (2007), « Les transports : "bastion des nationalismes" », repris par E. BUSSIÈRE, M. DUMOULIN, S. SCHIRMANN (2010), *op.cit.*, p. 89. Voy. un exemple de résistance belge en matière ferroviaire dans C.J.C.E., arrêt *Commission c. Royaume de Belgique* du 12 octobre 1978, C-156/77.

sur un mode de transport jugé stratégique pour desservir le territoire national »[174], et indispensable pour mener ou soutenir nombre de politiques économiques et sociales (voy. *infra*, E).

C. L'amélioration du service au public

On l'a déjà écrit : confrontés à la concurrence des autres moyens de transport, l'amélioration des chemins de fer est une préoccupation permanente des pouvoirs publics au cours du 20e siècle. Si l'autonomie des chemins de fer était ainsi, dès le début du 20e siècle, une réponse aux nombreux problèmes d'exploitation par l'Etat[175], le souci du service au public n'est cependant qu'à peine évoqué lors de la création effective de la SNCB en 1926.

Une fois mise en place, cependant, l'action de la SNCB et de la SNCV, comme la justification de l'intervention financière de l'Etat, se fondent en partie sur l'amélioration des services offerts, invoquée dans de nombreux rapports relatifs au budget du ministère des communications après 1945. Incontestablement, l'électrification du réseau et les progrès de la mécanique ont permis d'accroître la vitesse des trains, mais aussi, grâce à l'évolution de la signalisation, de renforcer la sécurité des convois et des passages sur les voies ferrées. La jonction Nord-Midi a fortement réduit les problèmes de manœuvres et les dangers des mouvements en sens contraires dans ces deux gares dites « *à rebroussement* ». C'est d'ailleurs un des rares projets pour lequel l'amélioration du service a été déterminante, et détachée d'impératifs de rentabilité[176]. Ces préoccupations ne se limitent pas aux seuls chemins de fer. Le régime d'autorisation imposé aux services d'autobus y trouve également sa légitimité : « *l'intérêt général exige que les exploitations existantes ne disparaissent pas, que de nombreux services soient créés et que les entreprises soient exploitées dans les meilleures conditions possibles* »[177]. En synthèse, pour reprendre les mots de Paul Servais, « *l'amélioration au quotidien est* (…) *une préoccupation constante, que ce soit en termes de régularité, de disponibilité ou encore de vitesse* »[178].

Il ne faut cependant pas se méprendre : lorsque, par exemple, le titre de la loi du 29 août 1931 traite de services d'autobus de la SNCV « *destinés à améliorer les conditions d'exploitation de leurs lignes ferrées* », l'amélioration visée est d'abord financière, bien avant celle des services à rendre au public. A l'instar des postes, les réductions de trafic et de la taille des convois, les suppressions de lignes, vont accompagner l'évolution des deux sociétés, dont le déficit budgétaire est constant. De même, pour justifier le financement par l'Etat du renouvellement des wagons, en 1932, le législateur proclame que « *pour améliorer les conditions de confort et de sécurité des voyageurs, il est nécessaire de remplacer le plus rapidement possible une partie de notre vieux matériel*

[174] L. QUESSETTE (2006), « L'Europe des rails, ou les influences de la construction européenne sur les chemins de fer en France », p. 639.
[175] G. VANTHEMSCHE (2001), *op.cit.*, pp. 153-154.
[176] Voy. l'exposé des motifs de la loi du 11 juillet 1935, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1934-1935, n° 130, pp. 2-4.
[177] Exposé des motifs de la loi du 21 mars 1932, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1929-1930, n° 330, p. 3. Voy. également l'exposé des motifs de la loi du 6 janvier 1969, *Doc.parl.*, Sénat, sess. extraord. 1968, n° 147, dans lequel le souci d'améliorer le service rendu est totalement absent des débats.
[178] P. SERVAIS (2001), *op.cit.*, p. 215.

en bois par des voitures en métal »[179]. Vrai, mais le motif exprimé en deux lignes fait suite à deux pages d'analyse économique et sociale, montrant l'intérêt de la commande pour l'industrie belge et la lutte contre le chômage (voy. *infra*).

En ce sens, l'amélioration du service a sans doute été, au 20e siècle, un principe directeur de l'action des gouvernants, servant d'abord à légitimer son intervention, mais permettant ensuite de concurrencer les autres moyens de transport. Si l'évolution des techniques et la concurrence des autres moyens de transport ont incontestablement élevé la qualité des services offerts, le souci du public en tant que tel n'est pas au premier plan des préoccupations politiques. S'il faut améliorer le service pour attirer un public plus nombreux, c'est d'abord dans l'espoir de réduire un déficit qui semble indissociable de toute exploitation ferroviaire.

D. Les objectifs budgétaires

Le déficit presque permanent des chemins de fer est évidemment un des éléments clefs de la politique ferroviaire au cours du siècle. Il justifie d'emblée la hausse des tarifs et la plupart des reprises par la SNCV des concessions vicinales après la Première Guerre mondiale ; il est le mot d'ordre de la gestion de la SNCB au cours des années 1980, cruciale période d'assainissement budgétaire à tous les niveaux de l'Etat. Parler « des » objectifs budgétaires est presque sentencieux : il n'y en eut qu'un seul, c'est l'assainissement, ou le retour à l'équilibre des recettes et des dépenses.

On se souvient que cet objectif avait été légalement imposé au 19e siècle. Rien de tel par contre dans la loi du 23 juillet 1926. Estimant sans doute qu'en confiant l'exploitation des chemins de fer à une société autonome, en ne prévoyant aucun mécanisme de couverture des déficits éventuels, et en se réservant d'autoriser ou non les emprunts de la société et, dans une moindre mesure, les hausses tarifaires, l'Etat s'est senti libéré de l'obligation de garantir l'équilibre des comptes. Il refuse d'ailleurs la plupart des interventions sollicitées par la SNCB durant l'entre-deux-guerres[180]. En réalité, la création de la SNCB est largement instrumentalisée par l'Etat. Pour des motifs essentiellement budgétaires, l'autonomie des chemins de fer était particulièrement controversée. Vu l'opacité des comptes de l'administration, leur situation financière exacte n'est toujours pas connue en 1919. Tenus dans une telle ignorance, les projets d'autonomie des chemins de fer font craindre aux gouvernants tant la perte de bénéfices que l'obligation de couvrir le déficit de l'activité ferroviaire[181]. La seule raison qui a finalement permis de réunir une majorité parlementaire autour de ce projet a été la situation de crise monétaire exceptionnelle qu'a dû traverser la Belgique en 1926. « *Le but essentiel auquel tendent tous les efforts du Gouvernement est de contribuer à rendre à notre devise nationale sa vertu primordiale : la stabilité* »[182]. L'avantage accessoire est l'octroi de la moitié des bénéfices de la nouvelle société autonome. Cet espoir « para- »fiscal, avatar du 19e siècle, ne se réalise cependant que durant les cinq premières années d'exploitation, seules années bénéficiaires de la période étudiée.

[179] Exposé des motifs de la loi du 22 janvier 1932, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1931-1932, n° 52, p. 3.
[180] G. VANTHEMSCHE (2001), *op.cit.*, pp. 174-176.
[181] G. VANTHEMSCHE (2001), *op.cit.*, p. 154, dont l'explication nous paraît confortée, voire ayant encore gagné en pertinence à la lumière de l'aperçu financier réalisé dans la première partie de cette thèse.
[182] Exposé des motifs de la loi du 23 juillet 1926, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1925-1926, n° 384, p. 1.

L'histoire de la SNCB, comme de la SNCV, est ensuite partagée entre les mesures d'économie et les dépenses d'amélioration et de modernisation du service, toutes fondées sur la recherche de rendement et d'accroissement du trafic. En autorisant la SNCB, puis la SNCV, à exploiter des lignes d'autobus, le législateur pense lui permettre « *d'organiser plus économiquement son exploitation et de réduire ainsi la charge des transports qui pèse sur la communauté* »[183]. « *Il faut revoir notamment la situation des multiples lignes déficitaires et examiner si leur remplacement par des services routiers n'offrirait pas de plus grandes facilités aux populations riveraines* »[184]. Dans les années 1960, la conclusion de l'examen est nette : « *l'exploitation économique du réseau et le développement du transport des voyageurs par autobus nécessitent la substitution d'un service d'autobus au service des trains sur les lignes à faible trafic* »[185]. Cette conclusion a, on l'a vu, réduit le réseau ferroviaire de la SNCV à deux centaines de kilomètres à peine.

L'assainissement budgétaire s'impose d'autant plus à la SNCB et, dans une moindre mesure, à la SNCV, que la couverture de son déficit par l'Etat reste incertaine et presqu'aléatoire. L'émergence du droit européen institutionnalise cependant à nouveau la recherche de l'équilibre budgétaire, imposée par le Règlement de 1969[186]. Sous couvert de cette obligation, l'Etat finance désormais systématiquement les obligations de service public, tout en resserrant son contrôle sur les deux sociétés.

L'objectif d'équilibre budgétaire et la recherche plus réaliste de l'assainissement du déficit et de la dette, exercent donc une influence déterminante sur la politique ferroviaire du 20e siècle. La plupart des décisions sont prises en fonction de leur impact sur les recettes ou sur les dépenses de la SNCB. Comme le montre la section suivante, cependant, la dimension budgétaire n'a pas été pour autant décisive, laissant un peu de marge aux pouvoirs publics pour développer ou soutenir d'autres actions.

E. L'instrumentalisation politique

Si, d'un point de vue strictement ferroviaire, l'action publique est dominée par les préoccupations budgétaires, les chemins de fer servent de manière plus large diverses politiques publiques. Si des objectifs économiques et sociaux sont attendus à cet égard, les premières préoccupations environnementales transparaissent également à partir des années 1970. La construction d'un sentiment national, ou le développement régional, ne sont par contre plus l'apanage des chemins de fer. Cela ne signifie pas qu'ils ne servent plus l'Etat – ils restent gratuits pour celui-ci, pour ses parlementaires en particulier, et continuent à transporter les lettres et colis postaux – mais ces services sont devenus très accessoires par rapport aux politiques menées à l'aide des chemins de fer.

1) Un outil de politique économique

L'objectif économique des chemins de fer, dans l'esprit des gouvernants, et plus

[183] Exposé des motifs de la loi du 21 mars 1932, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1929-1930, n° 330, p. 3.
[184] Rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1947-1948, n° 427, p. 72.
[185] Rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1959-1960, n° 570, pp. 5-6 ; rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1959-1960, n° 370, p. 9.
[186] Art. 4 de la Décision 75/327/CEE précitée du Conseil du 20 mai 1975, *J.O.*, L 152, 12 juin 1975.

particulièrement des milieux catholiques et surtout libéraux, est double. Il doit d'une part favoriser les relations commerciales, en particulier le transport des marchandises, et, d'autre part, servir de soutien aux industries privées fournissant rails, locomotives, wagons, infrastructures électriques, etc., et ce tant en termes de production industrielle que de lutte contre le chômage.

La politique tarifaire est le principal outil à la disposition des gouvernants, sur laquelle ils se sont d'ailleurs réservé un droit de regard important lors de la création de la SNCB. A l'instar du 19e siècle, des tarifs spéciaux sont ménagés en faveur de divers secteurs industriels, pour permettre le transport à bas prix de leur production. Ces tarifs sont à ce point multipliés que, en 1935, 85% du tonnage des marchandises transportées bénéficient de tarifs réduits[187]. Simultanément, toute hausse des tarifs inquiète les milieux industriels. « *L'Etat, exploitant des services publics, a pour devoir, sans pour cela négliger le côté financier, de s'assurer tout d'abord que les mesures qu'il édicte ne nuisent pas aux intérêts généraux du pays et n'entravent pas son essor économique* »[188]. Il est vrai, cependant, que « *si nous pouvions augmenter le rendement de nos chemins de fer, il est évident que les exportations et les importations augmenteraient aussi. Je n'y insiste pas, c'est le bon sens pour les gens d'affaires* »[189]. Selon les gouvernants, des tarifs bas et une rentabilité élevée sont donc les leviers d'une économie nationale florissante. Un des dirigeants de la SNCV vante dans le même sens le mérite des chemins de fer vicinaux : « *ils apparaissent à la fois comme créateurs d'activités nouvelles* (…) *et ils contribuent directement à enrichir l'industrie nationale dont ils sont un des clients les plus importants. Il ne manque pas d'industries qui doivent leur existence ou tout au moins leur extension au fait de l'établissement d'une ligne vicinale. Nous citerons les extractions de terre plastique ou de sable, les usines de produits réfractaires, les carrières dont les déchets encombrants ne purent être vendus qu'à partir du jour où leur fut assuré un transport économique* »[190]. Cette conviction est donc présente tant au niveau du pouvoir central que des sociétés décentralisées.

Le soutien au monde des affaires n'est cependant pas toujours aussi glorieux. La lenteur de l'électrification du réseau a parfois été attribuée à celui-ci. Selon Guy Vanthemsche, « *dans certains milieux politiques, on affirme que les producteurs de charbon (dont les intérêts sont relayés jusqu'au sommet de la société par certains membres du Conseil d'administration) s'opposent à l'abandon de la vapeur au profit de la traction électrique* »[191]. L'instrumentalisation des chemins de fer apparaît de façon encore plus nette lors de divers projets directement soutenus par le budget de l'Etat. Le financement de nouvelles « *voitures à voyageurs* » en 1932 est justifié par la nécessité « *d'aider nos industries à traverser la crise économique qui sévit actuellement* », et surtout « *dans le but de diminuer, dans toute la mesure du possible, le chômage qui règne d'une façon intense dans l'industrie métallurgique* »[192]. Keynésianisme avant la lettre. L'achèvement de la jonction Nord-Midi constitue également un moyen avoué de lutter contre le chômage[193]. Avant de faire adopter de nouvelles mesures de soutien, en

[187] G. VANTHEMSCHE (2001), *op.cit.*, pp. 166, 170 et 172, ainsi que les références citées.
[188] Intervention de Xavier NEUJEAN, ministre libéral des chemins de fer, marine, postes et télégraphes, *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1922-1923, 8 mai 1923, p. 1558.
[189] Intervention du député catholique Paul SEGERS, *Ann.parl.*, Sénat, sess. 1925-1926, 2 février 1926, p. 374.
[190] F. PASSELECQ (1933), *op.cit.*, p. 122.
[191] G. VANTHEMSCHE (2001), *op.cit.*, p. 173, et les références citées.
[192] Exposé des motifs de la loi du 22 janvier 1932, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1931-1932, n° 52, p. 3.
[193] Rapport de la commission, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1934-1935, n° 130, p. 2.

1969, le ministre rappelle que « *pour les entreprises de construction de matériel roulant ferroviaire, la modernisation du matériel de traction et de transport de voyageurs a constitué une aide efficace au moment où cette branche de la métallurgie lourde voyait se réduire progressivement ses possibilités d'exportation* ». Mais, cette modernisation étant terminée, le gouvernement tente par tous les moyens de maintenir le niveau des commandes en finançant un nouveau programme de renouvellement des wagons. « *Ce programme complémentaire de relance, outre qu'il était de nature à éviter du chômage, constitue également une aide à la conversion que les entreprises intéressées s'efforcent de réaliser* »[194]. Il est ainsi frappant de constater que les chemins de fer ont servi, à côté d'autres instruments publics et financiers, à maintenir artificiellement les secteurs industriels du charbon puis de la métallurgie à l'époque de leur déclin respectif. De ce point de vue, la pression industrielle en faveur de ce soutien public n'a sans doute rien eu à envier au poids des mouvements syndicaux, relayés par les partis socialistes, dans deux secteurs où la main d'œuvre ouvrière était particulièrement nombreuse. L'instrumentalisation des chemins de fer, sur un plan économique, faisait donc l'unanimité et s'inscrivait parfaitement dans la politique keynésienne d'expansion et de planification économique menée par les pouvoirs publics durant les *Trente Glorieuses*[195]. Comme en témoigne d'ailleurs un ancien responsable de la SNCB, « *le chemin de fer était en somme l'instrument des Etats pour intervenir* (…) *dans le soutien de certaines activités économiques. Cela montre une chose* (…) *: finalement, aucun Etat* (…) *ne peut renoncer à un certain contrôle des chemins de fer* »[196]. Ou, pour reprendre les mots d'Eric Geerkens, à propos des années 1970, « *la SNCB apparaît comme l'instrument d'une politique globale, prenant en compte pour la collectivité la dimension de coût social des différents modes de transport, et non plus seulement comme une entreprise publique dont on déplore les déficits* »[197].

2) Le soutien de politiques sociales

Au niveau social, les motifs du 19e siècle persistent dans un premier temps. « *Les* Vicinaux *sont* (…) *un facteur important du décongestionnement des villes et de la lutte contre les taudis.* (…) *les* Vicinaux *font œuvre de préservation sociale et améliorent les conditions de l'hygiène et de la moralité publique* (…)*. Aussi, c'est par milliers, chaque matin, que les lignes vicinales transportent les ouvriers, des campagnes où la vie est saine, l'air salubre et les denrées moins chères, vers les agglomérations urbaines et industrielles* »[198]. La discussion de la suppression de certaines gares rurales moins rentables met cependant mieux en évidence le réel rôle social des chemins de fer. Selon le gouvernement, « *il est deux cas où le maintien est spécialement recommandable : d'abord si l'arrêt est fréquenté par des élèves des écoles primaires ou moyennes auxquelles on ne peut imposer d'attendre le train suivant, non plus que de faire par tous les temps un trajet d'une certaine longueur* (…) *et ensuite, s'il est fréquenté par des ouvriers qui doivent aller à leur travail.* (…) *Telles sont les directives que j'ai données à mon administration et dont elle s'inspirera* »[199].

[194] Exposé des motifs de la loi du 6 janvier 1969, *Doc.parl.*, Sénat, sess. extraord. 1968, n° 147, pp. 1-2.
[195] E. WITTE, A. MEYNEN (2006), *De geschiedenis van België na 1945*, pp. 81-92 ; G. VANTHEMSCHE (1997), *Les paradoxes de l'Etat*, p. 61.
[196] J. ROGISSART (2005), *op.cit.*, p. 60.
[197] E. GEERKENS (2001), « Structures et organisation… », *op.cit.*, p. 256.
[198] F. PASSELECQ (1933), *op.cit.*, p. 122.
[199] *Ann.parl.*, Sénat, sess. 1923-1924, 22 mai 1924, pp. 841-842.

Sous l'influence de la participation socialiste au gouvernement, la SNCB est également un extraordinaire laboratoire social. La principale contrepartie obtenue par les socialistes à la création de la SNCB est en effet l'obligation de négocier le statut des agents de la nouvelle société au sein d'une commission paritaire, composée de représentants de la direction et du personnel. Ce mécanisme inédit préfigure les procédés de concertation collective entre employeurs et travailleurs qui naissent au cours de l'entre-deux-guerres, illustrant ainsi « *le rôle moteur que peuvent jouer à certaines époques les grandes entreprises publiques* »[200]. La désignation de trois membres du conseil d'administration par le personnel est également très innovante, tout comme la référence à la liberté d'association dans la loi du 23 juillet 1926, qui visait implicitement le développement du syndicalisme. L'engagement du parti socialiste en faveur de cette politique sociale au sein de la SNCB a ainsi favorisé l'éclosion de nombreux progrès sociaux au sein de la fonction publique, voire au-delà. Durant l'entre-deux-guerres, la SNCB demeure en effet le principal employeur du pays et exerce à cet égard une influence incontestable sur les relations entre les acteurs sociaux.

La fonction sociale du transport des voyageurs conserve également une grande importance au 20e siècle. La pratique des abonnements à tarifs réduits n'est pas réduite, au contraire. En 1939, pour la SNCB, près de 82% des voyageurs-kilomètres sont effectués sous le bénéfice d'un tarif réduit. Cette dimension sociale est même renforcée par le développement de l'automobile. En effet, comme le souligne Guy Vanthemsche, « *les voyageurs issus des classes sociales plus aisées adoptent progressivement l'automobile, la SNCB perdant ainsi une partie de sa clientèle la plus rémunératrice* »[201]. L'après-guerre conforte cette analyse. Le voyage en chemin de fer semble en effet de plus en plus réservé aux catégories de la population qui n'ont pas les moyens d'acheter une voiture.

Les chemins de fer servent enfin, principalement après la Seconde Guerre mondiale, le développement des loisirs et du tourisme. Durant l'entre-deux-guerres déjà, un dirigeant de la SNCV évoque « *l'essor donné par les* Chemins de fer vicinaux *au mouvement touristique* » : « *On sait dans quelle mesure le littoral belge leur est redevable de son développement.* (…) *De même, il n'est pas de région forestière des Ardennes ou du pays mosan où* (…) *on ne soit accoutumé à voir les* Vicinaux *escalader les rampes et parcourir les vallées enchanteresses* »[202]. Mais l'intérêt social, économique et culturel du tourisme se propage surtout avec le développement des « *vacances ouvrières* », des congés payés ou des déplacements des mouvements de jeunesse. Ils se traduisent dans des tarifs spécialement destinés aux déplacements touristiques, et justifient à diverses reprises les subventions de l'Etat octroyées aux deux sociétés déficitaires[203]. Cette évolution importante de la société est d'ailleurs exploitée par la SNCB et la SNCV pour rendre l'utilisation de leurs lignes attractive. L'importance des chemins de fer dans le développement touristique demeure certes limitée, mais n'en est pas moins appréciable.

[200] D. DÉOM (1991), *op.cit.*, p. 298. Voy. aussi l'exposé des motifs d'un projet de loi modifiant l'article 13 de la loi du 23 juillet 1926 créant la SNCB, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1964-1965, n° 1028/1.
[201] G. VANTHEMSCHE (2001), *op.cit.*, pp. 170-171.
[202] F. PASSELECQ (1933), *op.cit.*, p. 125.
[203] Voy. par exemple le rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1947-1948, n° 427, pp. 87-89 ; .

L'ensemble de ces politiques plus sociales, en particulier sur le plan des tarifs sociaux et du régime de protection sociale du personnel de la SNCB, auxquelles peut être ajouté l'objectif économique de lutte contre le chômage, ont incontestablement contribué à la connotation idéologique et politique de l'intervention de l'Etat dans les chemins de fer. Au contraire du 19e siècle, celle-ci est désormais bien plus fortement soutenue par les mouvements socialistes que par les milieux libéraux, davantage favorables à la route et aux transporteurs privés. Après 1945, les libéraux n'obtiennent d'ailleurs le portefeuille des communications qu'au cours des années 1980, au moment de la période d'assainissement cruciale pour les finances publiques belges.

3) Les frémissements d'une politique environnementale

Ultime préoccupation à apparaître dans les discours politiques, le souci de l'environnement est d'abord abordé sous l'angle de la mobilité : « *le chemin de fer peut, pour le transport de masse « voyageurs » contribuer dans une mesure appréciable à la solution des difficultés croissantes de circulation dans les grandes agglomérations et même être intégré au trafic purement urbain* »[204]. Il est également un outil des gouvernants en matière d'aménagement du territoire[205]. Le préambule d'une décision européenne s'appuie enfin expressément, en 1975, sur le fait que les chemins de fer « *fonctionnent d'une manière relativement favorable à l'environnement et en économisant espace et énergie* »[206].

La politique des transports, celle des chemins de fer en particulier, est donc déjà utilisée, dans la période étudiée, comme réponse à la prise de conscience des problèmes environnementaux qui naît au tournant des années 1970 et 1980[207]. Sans être pour autant la solution idéale : les adversaires de la jonction Nord-Midi s'étaient armés de nombreux arguments chers aux mouvements environnementaux.

CONCLUSIONS

A l'exception de la période 1900-1930, les chemins de fer ne sont plus une entreprise en croissance, durant la plus grande partie du 20e siècle. Le réseau ferroviaire se réduit considérablement : les chemins de fer vicinaux ont pratiquement disparu en 1989, tandis que les voies exploitées par la SNCB sont réduites à moins de 4.000 kilomètres. Le personnel de la SNCB dépasse 110.000 personnes en 1926, mais est réduit à moins de 50.000 agents en 1989[208]. La Société n'en demeure pas moins le premier employeur du pays durant des décennies.

L'Etat a donc cédé la manœuvre à une Société nationale associant capitaux publics et privés dès 1926. L'impact de son action ne peut cependant rivaliser avec l'administration du 19e siècle. Le transport par chemins de fer est désormais dépassé

[204] Voy. notamment le rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1970-1971, n° 4-XIV/3, p. 15.
[205] J. ROGISSART (2005), *op.cit.*, p. 60.
[206] Préambule de la décision 75/327/CEE précitée du Conseil du 20 mai 1975, *J.O.*, L 152, 12 juin 1975.
[207] Voy. H.A. VAN DER HEIJDEN (2004), « De milieubeweging in de twintigste eeuw », pp. 456-459.
[208] *Annuaire statistique de la Belgique*, t. 109 (1989), pp. 331-333.

par les autres moyens de transport, en particulier par la route, l'automobile, les autobus et les camions, pour les courtes distances, et est concurrencé par la navigation fluviale, maritime et aérienne pour les longues distances. Le soutien public aux chemins de fer est donc hésitant, durant la première partie du siècle, mais est finalement confirmé, au tournant des années 1960, grâce aux perspectives qu'il continue à offrir au commerce international, mais aussi et peut-être surtout, grâce au soutien industriel et social particulièrement bienvenu en période de crise économique. Le gouvernement s'était déjà servi des chemins de fer pour réduire l'effet de la crise des années 1930, et n'hésite donc pas à reproduire la recette pour soutenir les secteurs industriels en difficulté et réduire le chômage. Les crises pétrolières vont cependant le contraindre à mener une politique d'assainissement drastique au sein d'une entreprise dont les déficits sont devenus colossaux.

Les chemins de fer s'inscrivent également au cœur de nouvelles actions publiques, nées au 20^{e} siècle. Si le tourisme et l'environnement sont assurément encore anecdotiques dans cette histoire, les préoccupations européennes liées à la libre circulation des marchandises et, par suite, à l'harmonisation et à l'interconnexion des réseaux ferroviaires donnent naissance à une multitude d'organisations internationales, certes dispersées, mais qui n'en témoignent pas moins de l'importance du transport ferroviaire pour les relations – commerciales, principalement – entre Etats européens. C'est d'ailleurs dans ce cadre international que se dessinent la plupart des progrès techniques et organisationnels qui marquent le siècle : électrification du réseau, accroissement de la vitesse, rationalisation de l'exploitation, locomotives diesel, lignes internationales, etc.

Enfin, le 20^{e} siècle est également marqué par une certaine idéologisation des chemins de fer, d'un point de vue politique. Il ne fait plus autant l'unanimité qu'au 19^{e} siècle. Considérée, durant l'entre-deux-guerres, comme étant aux mains du grand capital privé, la SNCB bascule progressivement, après 1945, du côté des idées socialistes. Ceux-ci sont devenus les meilleurs défenseurs, mais aussi les plus prompts utilisateurs d'une société déficitaire, dont les services semblent appartenir au siècle précédent, mais au sein de laquelle l'Etat exerce un contrôle croissant.

CHAPITRE 3. L'AVÈNEMENT DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

A l'aube du 20e siècle, la Belle Epoque est notamment celle du télégraphe, et surtout du téléphone et de la radiotélégraphie, qui ont commencé à envahir la vie quotidienne d'un nombre de plus en plus grand de citoyens. L'Etat est seul à la manœuvre en matière de télégraphie et de téléphonie, où il réalise des bénéfices considérables, tandis que la radioélectricité n'en est encore qu'à ses débuts au moment de la guerre. Mais la Première Guerre mondiale va lui donner un élan particulier, eu égard aux avantages manifestes qu'ont eu les communications par radio sur toutes les autres. Les ondes se jouent en effet des lignes de front.

La croissance extraordinaire des télécommunications au 20e siècle justifie, pour la clarté de l'exposé, d'étudier séparément les périodes de l'entre-deux-guerres (**SECTION I**) et de l'après-guerre (**SECTION II**), avant d'analyser enfin, pour les deux périodes, les raisons de l'intervention publique (**SECTION III**).

SECTION I – L'ÈRE DU TÉLÉPHONE ET DE LA RADIO (1919-1945)[209]

La Première Guerre mondiale est un nouveau détonateur des communications de masse, ayant notamment encouragé la recherche d'améliorations techniques dont vont surtout profiter les communications téléphoniques et radioélectriques. Ces recherches sont menées par les grandes sociétés privées actives depuis le 19e siècle et leurs filiales, installées dans des pays qui n'ont pas ou peu souffert de la guerre : aux Etats-Unis principalement, par la célèbre *American Telephone & Telegraph Company* de Alexander Graham Bell et par la *Western Electric*, mais aussi en Suède par *Ericsson*, en Angleterre par les sociétés de Guglielmo Marconi ou en Allemagne, par *Siemens & Halske*.

La principale invention téléphonique de l'après-guerre est celle des « *commutateurs automatiques* » pour établir une connexion, là où auparavant chaque ligne était connectée manuellement par les légendaires demoiselles du téléphone. Il suffit de composer un numéro d'appel sur le cadran de l'appareil téléphonique pour que le contact avec la ligne du destinataire soit établi. L'introduction de l'automatisation est cependant très lente, vu son coût et sa complexité technique, et les connexions manuelles vont persister en Europe pendant encore près de cinquante ans. D'autres contraintes techniques subsistent : seul un appel à la fois peut passer sur une ligne téléphonique, ce qui nécessite une extension toujours croissante de la quantité de câbles utilisée, et entraîne donc des coûts importants ; par ailleurs, le signal faiblit avec la distance et les conditions météorologiques, surtout lorsque le câble est aérien,

[209] Voy. B. BOSTYN (2007), *De opkomst, ontwikkeling en bloei van de Belgische radio-industrie en omroep in het Interbellum (1919-1939)* ; P. VERHOEST (2000), *Openbare telecommunicatie (1798-1998)*, pp. 71-92 ; H. DUMONT (1996), *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. 1, pp. 226-244 ; D. DEOM (1992), « Origine et développement des services publics organiques dans l'audiovisuel » ; J.C. BURGELMAN (1990), *Omroep en politiek in België. Het Belgisch audiovisuele bestel als inzet en resultante van de naoorlogse partijpolitieke machtsstrategieën (1940-1960)*, pp. 54-99 ; J. PUTZEYS (1986), « Radiostrijd tussen de twee wereldoorlogen » ; E. LECAT (1955), « Le financement des télégraphes et des téléphones » ; E. LECAT (1941), *La Régie des TT et la réforme de la comptabilité de l'Etat*.

nécessitant des protections renforcées de celui-ci. Ces progrès complexes et coûteux emportent une modification importante de l'offre industrielle des télécommunications : les petits producteurs d'appareils et de matériel téléphoniques, incapables de faire face aux coûts de l'évolution technologique, cèdent la place aux grands acteurs internationaux précités.

Les communications radio connaissent également des améliorations techniques significatives, qui permettent notamment des liaisons téléphoniques transocéaniques dès 1926. Le câble téléphonique ne permet pas une telle performance avant la Seconde Guerre mondiale. La radio accompagne également la conquête de l'air et la construction des premiers aéronefs. Mais ce qui caractérise la radio des années 1920 est son utilisation comme un outil d'information destiné au public, plus seulement comme un moyen de communication. C'est la véritable naissance de ce que l'on appelle rapidement la radiodiffusion, initiée par les émissions de Laeken en 1914. Les premiers programmes quotidiens débutent en 1920 en Angleterre, aux Etats-Unis ainsi que dans l'Union soviétique, en 1923 en Belgique, et connaissent ensuite une croissance phénoménale dans toute l'Europe. Là où la configuration géographique, voire parfois l'environnement urbain, perturbent la réception des émissions radiophoniques, l'idée naît également, aux Pays-Bas notamment, de capter ailleurs ces émissions via un appareil récepteur, puis de les redistribuer par câble, sur le modèle du téléphone. C'est ainsi qu'apparaît au début des années 1930, en Belgique, la radiodistribution.

Enfin, la grande découverte de l'entre-deux-guerres est la télévision ou, plus précisément, l'utilisation de la radioélectricité pour diffuser les éléments d'une image décomposée point par point et ligne par ligne, chaque point étant transformé en signal électrique transmis par radio, l'ensemble étant recomposé lors de la réception pour reformer une image. La vitesse moyenne est de 24 images par seconde, à raison de 120 et jusqu'à 525 lignes par image à l'aube de la Seconde Guerre mondiale ! La télévision est annoncée dès la fin des années 1920, et les premières émissions régulières sont produites en France, en Angleterre et en Allemagne en 1937, patronnées par ou sous le contrôle des pouvoirs publics ; elles démarrent aux Etats-Unis en 1939, à la seule initiative privée[210]. Rien de tel en Belgique, cependant : ni le secteur public ni le secteur privé ne s'investissent avant la guerre dans cette production encore considérée comme expérimentale[211].

A. Public-privé : la montée en puissance des monopoles publics

1) 1919-1930 : reconstruction publique et innovation privée

En 1919, l'Etat s'engage résolument dans la reconstruction de ses réseaux télégraphique et téléphonique complètement détruits par la guerre. Les grandes lignes, surtout télégraphiques, sont rétablies en quelques mois, malgré la pénurie de matières premières (les fils de bronze, en particulier) et d'appareils[212]. Mais la reconstruction est particulièrement mise à profit, à partir de 1920, pour moderniser le réseau

[210] P. ALBERT, A.J. TUDESQ (1996), *Histoire de la radio-télévision*, pp. 61-65.
[211] Annexe au rapport de la commission des postes, télégraphes et téléphones, *Doc.parl.*, Sénat, sess.1937-1938, n° 140, pp. 35 et s.
[212] Situation actuelle des services dépendant du ministère des chemins de fer, des postes, des télégraphes et de la marine, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1918-1919, n° 267, pp. 106-113.

téléphonique : les premiers projets d'automatisation des connexions sont développés (le bureau d'Uccle, à Bruxelles, est automatisé dès novembre 1922 ![213]) ; davantage de « *postes à prépaiement* », ancêtres des cabines téléphoniques publiques, sont installés ; les communications internationales sont étendues. Tels sont les progrès les plus déterminants réalisés dans les années 1920, principalement d'origine technique[214]. Ils sont l'œuvre de l'administration, qui conserve son monopole d'exploitation télégraphique et téléphonique. Des liens étroits sont néanmoins maintenus avec les deux entreprises privées qui lui fournissent le matériel et les appareils nécessaires, les sociétés Bell et ATEA, bien que celles-ci soient désormais toutes les deux contrôlées par une des grandes multinationales évoquées en tête de ce chapitre. De nouveaux contrats relatifs à l'automatisation du téléphone sont même signés en 1928 avec Bell pour la plus grande partie du réseau, et en 1932 avec ATEA, pour les zones de Mons, Verviers et Hasselt. C'est la poursuite d'un duopole des partenaires industriels de l'administration, qui se maintiendra encore pendant près de soixante ans[215].

Du côté de la radio, l'Etat continue à utiliser les technologies disponibles pour améliorer ses services de communications télégraphiques ou téléphoniques internationales et maritimes, puis aériennes. Une nouvelle station émettrice de grande puissance, la première depuis la destruction de la station de Laeken en 1914, est inaugurée en 1927 à Ruysselede pour le compte de l'administration. Elle est construite par la société de Robert Goldschmidt (voy. *supra*, première partie), sous le bénéfice de plus en plus précaire de sa concession exclusive en matière de télégraphie sans fil entre la Belgique et le Congo belge, et est terminée par la *Société Belge Radio-Electrique* (SBR). La même année, toutes les stations congolaises sont rachetées par l'administration coloniale, mettant fin à « *l'immixtion de tout élément étranger dans notre service de T.S.F.* », souligne le premier ministre et ministre des colonies Henri Jaspar[216]. La nouvelle installation de Ruysselede permet la mise en place du service *Belradio*, qui assure les liaisons télégraphiques et téléphoniques sans fil entre la Belgique et le Congo belge, les Etats-Unis puis, rapidement, le reste du monde. Comme le soulignera plus tard le ministre en charge des télégraphes et des téléphones, « *ce qui distingue tout spécialement l'exploitation de la voie Belradio des autres exploitations de la régie, comme le télégraphe et le téléphone avec fil, c'est que Belradio est en concurrence avec les services étrangers de communications internationales* (…) »[217]. Voilà toute

[213] Rapport de la commission spéciale du budget, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1922-1923, n° 263, annexe : questions posées par la commission spéciale du budget, p. XXVI.

[214] Contribution du directeur des téléphones J. VAN UBBEL, dans F. PASSELECQ (1933), *L'essor économique belge. Services publics*, pp. 51-57.

[215] P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 72-77 ; *Bell Telephone Manufacturing Company 1882-1982* ; J. VERHELST (2009), *Fragmenten uit de Atea geschiedenis*, pp. 34-51 ; F. PASSELECQ (1933), *L'essor économique belge. Services publics*, p. 58 ; et la farde « Modernisation du réseau téléphonique (Adjudication de travaux) », composée de plusieurs années de documents, aux A.G.R., Archives du Conseil des Ministres formées par le Cabinet du Premier Ministre comme secrétariat du Conseil des Ministres, 1918-1940, n° 259.

[216] F. STOCKMANS (1981), art. « Goldschmidt Robert », dans *Biographie nationale*, t. XLII, col. 326 et 334. Voy. A.G.R., Archives de Belgacom, n° 390 : Contrat avec Robert Goldschmidt pour l'installation près de Boma d'un poste intercontinental destiné à l'établissement de communications directes par télégraphie sans fil entre la Belgique et le Congo (1919-1920).

[217] Intervention du ministre des postes, des télégraphes et des téléphones, *Ann.parl.*, Sénat, sess. 1936-1937, 5 mai 1937, p. 1234. Voy. la contribution du directeur des radiocommunications R. CORTEIL, dans F. PASSELECQ (1933), *op.cit.*, pp. 60-65 ; A.G.R., Archives de Belgacom, n° 396 : Projet d'établissement en Belgique d'un poste continental de télégraphie sans fil de moyenne puissance, capable d'établir des communications avec les différents pays du continent européen (1920-1923) ; n° 412 : Station intercontinentale belge de T.S.F. Bruxelles-Ruiselede-Liedekerke (1927-1934).

l'originalité d'un monopole national dans pratiquement tous les Etats européens, qui entraîne néanmoins une concurrence entre tous ces monopoles dans leur service international – c'est le cas dans plusieurs des secteurs étudiés. L'Etat maintient cependant fermement, pour protéger ses services radio, l'obligation d'obtenir une autorisation pour installer un poste radio de réception ou, mais à des conditions encore plus strictes, d'émission[218].

Il n'empêche, l'usage des ondes est en pleine effervescence, et suscite un intérêt grandissant parmi les investisseurs privés, mais aussi les inventeurs voire les amateurs de tout genre. Nombre d'entre eux sont d'anciens techniciens de l'armée, revenus à la vie civile après la guerre. Les petites sociétés productrices d'appareils radioélectriques fleurissent en Belgique au cours des années 1920[219]. La plus puissante d'entre elles est la *Société Belge Radio-Electrique* (SBR), fondée en 1922, notamment par Maurice Travailleur (voy. *supra*, première partie – pour rappel, un ancien membre de la maison du Roi, également fondateur en 1920 de l'agence de presse « *Agence Télégraphique Belge* », en abrégé *Belga*, promise à un bel avenir), des proches de Goldschmidt et les grands organismes financiers belges de l'époque tels que la Société générale, le banquier Lambert, la Banque de Bruxelles ou la Banque d'Outre-mer. La SBR reprendra, dans les faits, les activités, brevets et autres contrats de la société de Goldschmidt, qui est mise en liquidation en 1931. Raymond Braillard (voy. *supra*) y est engagé comme ingénieur en chef. La SBR devient ainsi le principal fournisseur d'équipements radiophoniques en Belgique, tant pour l'Etat (à Ruysselede et, plus tard, pour l'INR) que pour les particuliers ou les sociétés privées de radiodiffusion, notamment grâce à des brevets et des contrats de distribution exclusifs dont elle dispose sur certains accessoires techniques, comme les lampes radio[220]. En novembre 1923, elle fonde la première station de radiodiffusion privée, baptisée *Radio-Bruxelles*, sous la direction technique de Braillard et la présidence de Travailleur. Cette station devient, le 1er janvier 1924, *Radio Belgique*, date de création de sa société d'exploitation (la *Société Radio-Belgique*) et se voit attribuer en mai 1924 une longueur d'ondes propre, de 265 mètres. Outre des concerts, *Radio Belgique* diffuse des causeries et des informations de presse et, à partir de novembre 1926, un véritable *Journal parlé*[221], à l'instigation du célèbre Théo Fleischman[222]. Elle s'impose ainsi rapidement, disposant d'un monopole

[218] Arrêté ministériel du 7 août 1920 – Télégraphes – Conditions d'établissement des postes récepteurs de télégraphie sans fil, *M.B.*, 19 septembre 1920 ; arrêté ministériel du 30 octobre 1926 déterminant les conditions d'établissement et d'usage des installations radioélectriques privées émettrices et émettrices-réceptrices, *M.B.*, 20 janvier 1927.

[219] Voy. l'aperçu des 58 (!) sociétés de radio-électricité créées entre 1919 et 1929 dans B. BOSTYN (2007), *op.cit.*, pp. 112-210.

[220] B. BOSTYN (2007), *op.cit.*, pp. 121-144 ; F. STOCKMANS (1981), *op.cit.*, col. 329-332 ; [R. FLEURUS] (2002-2008), « SBR Histoire », www.radiopassion.be (consulté le 10 mars 2010) ; contribution de l'administrateur délégué de la SBR dans F. PASSELECQ (1933), *op.cit.*, pp. 74-77 ; et A.G.R., Groupe Philips en Belgique, 1919-1996, Filiales de Philips Belgium, n° 97, Société Belge Radio-électrique – dont le contenu référencé par B. BOSTYN dans son mémoire semble néanmoins avoir disparu.

[221] [P. VAN HAGENDOREN, J. MIGNON] (1973), *1923-1973, la radio belge a 50 ans*, pp. 4-5. Après l'inauguration de *Radio Bruxelles*, le 23 novembre 1923, le journal *Le Soir* du 29 novembre ne tarit pas d'éloges : « *Depuis samedi dernier, le poste de radiophonie de Bruxelles a une existence officielle. Il n'est qu'une voix pour déclarer les émissions parfaites, tant d'Angleterre, de France, de Hollande, du Danemark, que d'Algérie même. Les témoignages arrivent nombreux chaque jour, disant la supériorité de la modulation* ».

[222] FLEISCHMAN Théodore, Léon, Joseph, Marie, dit *Théo* (° Anvers, 24 mars 1893 - † Uccle, 27 février 1979), journaliste, écrivain et homme de radio, il est à l'origine des émissions parlées de *Radio Belgique* dès 1924 puis du *Journal parlé*, et par ce biais très tôt engagé dans la coopération internationale journalistique et dans l'enseignement. Directeur des émissions françaises puis directeur général à l'INR

de fait sur les émissions diffusées à l'échelle nationale. Ce monopole, bien que privé, semble d'ailleurs garanti par l'administration, qui refuse aux émetteurs locaux toute augmentation de leur puissance d'émission. Des amateurs, des associations ou des sociétés privées d'émissions radiophoniques apparaissent en effet à la fin des années 1920, soit d'intérêt local (les plus connus sont *Radio-Schaerbeek*, née en 1928, et les précurseurs de *Radio Antwerpen* ou de *Radio Liège*), soit d'intérêt plus politique (*N.V. Radio*, de tendance catholique flamande, inaugure les émissions en néerlandais en 1929 pour faire contrepoids aux émissions francophones de *Radio Belgique*)[223]. Le paysage radiophonique, avant 1930, demeure donc largement dominé par l'initiative privée, vu le développement de la radiodiffusion, mais est néanmoins sous l'emprise d'un monopole de fait de *Radio Belgique* au niveau national. L'Etat n'y est pas étranger puisqu'il contrôle toute l'activité au moyen du régime d'autorisation qu'il a maintenu en place.

2) Les réformes de 1930

En 1925, de sérieuses propositions de rachat du réseau téléphonique belge sont formulées, conduisant à un débat animé au Sénat sur l'opportunité de privatiser ou non la régie des téléphones (voy. *infra*)[224]. Le refus finalement opposé à la vente du réseau belge mène à une réflexion plus vaste sur les modalités d'action de l'Etat dans les télégraphes et les téléphones. En même temps, l'évolution de la radiodiffusion impose également à l'Etat de prendre des initiatives et de réfléchir à son rôle dans cette nouvelle activité. Cela conduit à l'adoption d'un impressionnant train de réformes en 1930. Cinq lois fondamentales sont promulguées cette année-là en matière de télécommunications, qui consacrent le rôle exclusif de l'Etat dans ce secteur pour plusieurs décennies.

Les trois premières lois adoptées en mai et juin 1930 réforment de fond en comble le régime juridique des radiocommunications.

La loi du 14 mai 1930 étend ainsi le champ d'application de la loi de 1908, et donc du monopole implicite de l'Etat (si l'on peut toujours se référer au principe formulé dans l'exposé des motifs de la loi de 1908), à l'ensemble des formes de radiocommunications, visant en particulier la radiodiffusion et la télévision. Ce monopole de principe demeure néanmoins tempéré par le droit d'autoriser ou d'interdire l'émission et la réception privées de radiocommunications. Le régime de l'autorisation préalable se maintient donc, renforcé lors de la conférence internationale de Madrid de 1932 (voy. *infra*) : « *aucune station émettrice ne pourra être établie ou exploitée par un particulier, ou par une entreprise quelconque, sans licence spéciale délivrée par le gouvernement du pays dont relève la station en question* »[225].

---

jusqu'à sa retraite anticipée en 1953, il est également chargé de l'Office de radiodiffusion nationale belge créé à Londres durant la Seconde Guerre mondiale. Voy. L. RANIERI (1999), art. « Fleischman Théo », dans *Nouvelle Biographie Nationale*, t. 5, pp. 158-162.

[223] J. PUTZEYS (1986), *op.cit.*, pp. 37-38.

[224] *Ann.parl.*, Sénat, sess. 1925-1926, 21, 26 et 27 janvier 1926 et P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 78-84.

[225] Loi du 14 mai 1930 sur la radio-télégraphie, la radio-téléphonie et autres radio-communications, *M.B.*, 16 mai 1930, et son arrêté royal d'application du 27 juin 1930, *M.B.*, 1er juillet 1930 (*err.* 12 juillet 1930) ; ainsi que l'art. 3, §1er du Règlement général des radiocommunications adopté à Madrid le 9 décembre 1932 (voy. *infra*).

La loi du 20 juin 1930 formalise quant à elle la redevance sur les postes récepteurs (voy. *infra*), le versement de cette redevance « [tenant] *lieu de la demande d'autorisation* » prévue par la loi du 14 mai 1930 pour ces postes[226]. Elle soumet également à autorisation préalable, pour la première fois, l'établissement de « *réseaux de distribution à domicile de signaux* » radiophoniques au moyen de câbles électriques, rapidement appelé la radiodistribution. Une autorisation de radiodistribution est en outre limitée territorialement à, au maximum, un « *groupe restreint de communes voisines* », et n'implique pas l'attribution d'un « *monopole* » ou d'un « *droit exclusif* » sur ce territoire. Dans les faits, parmi la trentaine d'autorisations délivrées jusqu'en 1940, il n'y eut cependant jamais plusieurs autorisations octroyées pour un même territoire. Enfin, il faut noter que la bride laissée à l'initiative privée en matière de radiodistribution permet également l'émergence de nouveaux acteurs publics : quelques communes, associées ou non, vont offrir à leurs habitants des services de radiodistribution autorisés par arrêté ministériel (voy. *infra*)[227].

Ces deux textes affirment donc, dans une relative indifférence parlementaire, l'emprise de l'Etat en matière de radiocommunications, en particulier pour les nouveaux secteurs de la radiodiffusion et de la radiodistribution, tout en laissant en principe aux entreprises et aux particuliers la possibilité d'émettre, de distribuer et de recevoir des signaux radioélectriques.

La possibilité, pour des associations privées, d'émettre des programmes radiodiffusés est cependant singulièrement réduite par l'adoption de la loi du 18 juin 1930, qui fonde l'*Institut national belge de radio-diffusion* (INR). L'objet de la loi est d'attribuer un monopole à l'INR, par l'autorisation exclusive qui lui est faite d'organiser « *un service de radio-diffusion ayant pour objet des émissions radio-diffusées se manifestant par la parole, la musique, les sons, les images* », qui fera appel « *à des organismes, à des groupements ou à des personnalités susceptibles, par leurs communications, d'intéresser le public* », et par l'usage exclusif qui lui est réservé des trois longueurs d'ondes accordées à la Belgique par les accords internationaux de l'époque (voy. *infra*). Le gouvernement impose en outre que seules les émissions de l'INR puissent faire l'objet d'une radiodistribution privée, avant d'étendre son autorisation en 1932 aux stations étrangères, « *strictement limitée aux seules parties d'ordre musical, artistique et sportif* » de leurs émissions. Présenté comme un compromis, le changement n'en est pas moins radical puisque, jusqu'alors, les stations de radiodiffusion n'étaient l'œuvre que de sociétés privées ou de particuliers (voy. *supra*). Parmi les tempéraments du monopole public, il faut relever que celui-ci est prévu comme temporaire : il est limité à douze ans et révocable, à partir de cette date, tous les six ans. Il se comprend en outre d'abord comme un intermédiaire technique, tenu d'accepter « *les communications qui lui seront proposées* » par des associations ou des particuliers[228].

---

[226] Loi du 20 juin 1930 établissant une redevance sur les postes récepteurs radio-électriques, *M.B.*, 26 juin 1930, et son arrêté royal d'application du 28 juin 1930, *M.B.*, 4 juillet 1930.

[227] Arrêté royal du 25 octobre 1930 portant règlement de la distribution à domicile de la radio-diffusion, *M.B.*, 9 novembre 1930, remplacé par l'arrêté royal du 7 mai 1832, *M.B.*, 12 mai 1932, puis par l'arrêté royal du 12 novembre 1934, *M.B.*, 12 décembre 1934 (*err.* 19 décembre 1934) ; et son arrêté ministériel d'application du 25 mars 1931, *M.B.*, 29 mars 1931, remplacé par l'arrêté ministériel du 24 août 1932, *M.B.*, 18 septembre 1932, puis par l'arrêté ministériel du 13 novembre 1934, *M.B.*, 12 décembre 1934. Voy. aussi le rapport de la commission spéciale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1937-1938, n° 26, pp. 64 et 66 ; et, pour les sociétés de radiodistribution autorisées (et les dates de promulgation et de publication d'arrêtés ministériels d'autorisation), B. BOSTYN (2007), *op.cit.*, pp. 462-507.

[228] Loi du 18 juin 1930 sur la fondation de l'Institut national belge de radio-diffusion, *M.B.*, 23-24 juin

La place laissée aux émetteurs privés et locaux en dehors de l'INR est donc particulièrement restreinte, même si le ministre a garanti à la Chambre que le monopole de l'INR est limité aux trois longueurs d'ondes belges, et pas aux « *ondes communes* » de plus faible puissance, qui restent régies par la loi précitée du 14 mai 1930. Le nombre d'autorisations délivrées à des émetteurs privés demeure en effet très limité[229]. Par ailleurs, la mise en service de l'INR exige la construction rapide d'une nouvelle station d'émission, dès 1930, à Veltem, avant d'inaugurer en 1938, place Sainte-Croix à Ixelles (devenue aujourd'hui la place Flagey), le symbole de l'INR que fût la « Maison de la Radio ». En pratique, en outre, l'INR reprend une grande partie du personnel et du matériel de *Radio Belgique*, qui cesse ses émissions la veille du démarrage des émissions de l'INR, le 1er février 1931. Cette énième reprise d'un monopole privé par un monopole public semble caractériser l'émergence de chacun des nouveaux moyens de télécommunication inventés depuis le 19e siècle.

Les deux autres lois, adoptées en juillet et octobre 1930, redessinent complètement le paysage juridique et administratif de l'exploitation des télégraphes et des téléphones. La loi du 19 juillet 1930 crée la *Régie des télégraphes et des téléphones* (RTT), compromis entre les tenants du maintien de la gestion centralisée du service par l'administration, telle qu'elle était assurée depuis 1850, et les partisans de la privatisation du réseau belge des téléphones. La régie « *exploite, dans l'intérêt général, avec application des méthodes industrielles et commerciales, la télégraphie et la téléphonie avec et sans fil* ». La nouvelle régie publique autonome est néanmoins autorisée à s'intéresser « *à la construction, à l'entretien et au fonctionnement des installations privées* »[230]. C'est la loi du 13 octobre 1930 qui précise explicitement le monopole de la RTT, qui a « *seule le droit d'établir et d'exploiter, pour la correspondance du public, des lignes et des bureaux télégraphiques et téléphoniques* ». Elle peut, cependant, « *par des arrangements particuliers, autoriser des tiers à coopérer à cette exploitation* », visant par là les relations avec les grandes compagnies de câbles télégraphiques étrangères. Enfin, cette loi soumet pour la première fois, à l'instar des radiocommunications, le maintien et l'établissement de lignes télégraphiques ou téléphoniques privées à un régime de déclaration et d'autorisation[231]. Conformément aux objectifs invoqués pour justifier la création de la RTT, les travaux publics menés par celle-ci durant les années 1930 sont colossaux. Ils permettent tant l'accroissement du nombre d'abonnés au téléphone que la poursuite de l'automatisation générale du réseau téléphonique et la « *modernisation* » constante du télégraphe et de la

---

1930, et son arrêté d'application du 28 juin 1930, *M.B.*, 3 juillet 1930, ainsi que l'art. 3, §3 des arrêtés royaux successifs précités du 25 octobre 1930, du 7 mai 1932 et du 12 novembre 1934. Voy. également, sur le monopole de l'INR, A. BUTTGENBACH (1942), *Les modes de gestion des services publics en Belgique*, pp. 486-491 ; et l'arrêté ministériel du 4 mai 1940, *M.B.*, 9 mai 1940, qui donne à l'INR le préavis prévu par la loi, annonçant la révision de son statut. La guerre viendra cependant bouleverser ces projets de réforme.

[229] Moins d'une vingtaine pour tout le pays jusqu'en 1940. Voy. *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1929-1930, 11 juin 1930, pp. 2002, 2004 et 2005 ; J.C. BURGELMAN (1990), *op.cit.*, pp. 93-97 ; H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, pp. 228 et 238.

[230] Loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des télégraphes et des téléphones, *M.B.*, 2 août 1930.

[231] Voy. les art. 1er (notre accent) et 16 de la loi du 13 octobre 1930 coordonnant les différentes dispositions législatives concernant la télégraphie et la téléphonie avec fil, *M.B.*, 20-21 octobre 1930, et le rapport de la commission des postes, télégraphes et téléphones, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1929-1930, n° 347, p. 2.

radio. La mise à la disposition de téléphones dans les bureaux publics et sur la voie publique connaît également un succès constant[232].

* *

*

Plus que jamais auparavant, en matière de télécommunications, le monopole de l'Etat est donc affirmé. Il s'impose en matière de radiodiffusion, et se précise juridiquement tant pour les télégraphes et les téléphones que pour les radiocommunications. Monopole national qui, pour ces dernières, n'empêche pas une situation de concurrence avec les monopoles étrangers. Seule la radiodistribution échappe encore en partie à l'action publique, mais pas au régime d'autorisation préalable. Il n'en demeure pas moins remarquable que l'ensemble de ces activités monopolisées par l'Etat sont, juridiquement, accessibles à l'initiative privée, pour autant qu'elles ne nuisent pas aux services publics et moyennant une autorisation préalable. L'action des nombreux ministres successifs compétents pour délivrer de telles autorisations doit cependant encore être étudiée, même si l'on sait déjà que, pour la radiodiffusion et dans une moindre mesure pour la radiodistribution, l'initiative privée a été sérieusement bridée par la politique restrictive d'octroi des autorisations nécessaires[233]. L'année 1930 marque ainsi, à tous égards, une rupture importante en faveur de l'action publique.

B. Organisation administrative : la naissance de l'INR et de la RTT

Le premier objectif de l'administration est de réorganiser et rééquiper ses services télégraphiques et téléphoniques au niveau d'avant-guerre. Il s'agit principalement de relier à nouveau l'ensemble de ses bureaux télégraphiques locaux, d'engager de nouveaux fonctionnaires et de les former, et de réparer ou d'acquérir le matériel nécessaire[234]. Il s'agit ensuite de procéder aux travaux incessants rendus nécessaires par l'expansion toujours croissante des utilisateurs du télégraphe, du téléphone et de la radio.

C'est cependant en 1930 que l'exploitation publique de ces différents services est fondamentalement transformée, on l'a vu, par la création des deux organismes publics autonomes que sont l'INR et la RTT, auxquels sont confiés la gestion exclusive de la radiodiffusion publique, pour le premier, et des communications télégraphiques et téléphoniques publiques, pour la seconde. Reléguée à l'arrière-plan, l'administration centrale des postes, télégraphes et téléphones conserve néanmoins un rôle important dans le secteur.

---

[232] Intervention du ministre des postes, des télégraphes et des téléphones, *Ann.parl.*, Sénat, sess. 1936-1937, 5 mai 1937, p. 1233 ; rapport de la commission des postes, télégraphes et téléphones, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1937-1938, n° 26, p. 33 ; rapport de la commission des postes, télégraphes et téléphones, *Doc.parl.*, Sénat, sess. extraord. 1939, n° 84, pp. 9-10 ; voy. également P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 84-88.

[233] Politique qui était à l'époque d'autant plus difficile à attaquer que, en l'absence d'un Conseil d'Etat ou de toute autre juridiction compétente à l'égard de l'administration, un refus d'autorisation ne pouvait être formellement contesté. Il n'y a d'ailleurs pas trace, dans la jurisprudence judiciaire publiée de l'entre-deux-guerres, de litiges ayant porté sur les autorisations à délivrer en matière de télécommunications.

[234] Voy. notamment le rapport de la commission du budget, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1920-1921, n° 384, pp. 66-69.

La RTT est une « *régie* » autonome, dotée de la personnalité civile. L'octroi de la personnalité civile était considéré comme une condition nécessaire pour pouvoir emprunter sans accroître l'endettement public[235]. Elle est « *représentée et gérée par le Ministre qui a les télégraphes et les téléphones dans ses attributions* » : elle est donc directement administrée par le pouvoir central, contrairement à l'INR, et le ministre y dispose des pleins pouvoirs, notamment à l'égard du personnel. Sauf du point de vue budgétaire et comptable, qui est au cœur de cette autonomie (voy. *infra*), l'évolution administrative concrète est donc faible. Le personnel de l'ancienne administration est transféré à la Régie et poursuit son travail ; celle-ci reprend également l'ensemble des immeubles et meubles affectés aux « *services publics* » des télégraphes et des téléphones. La nouvelle RTT exploite quatre services : la télégraphie avec fil, la téléphonie avec fil, les services radio maritimes (stations radio côtières et à bord des paquebots de l'Etat) et le service international *Belradio*[236].

L'INR est un « *établissement public* », également doté de la personnalité civile, et géré par un « *conseil de gestion* », composé du ministre qui a les télégraphes et les téléphones dans ses attributions et de neuf membres nommés pour un tiers par le Roi, pour un tiers par la Chambre des représentants et pour un tiers par le Sénat ; ce conseil est préparé par un « *comité permanent* » réduit à quatre membres, dont le ministre ou son délégué. La composition effective de ces organes de gestion est fortement politisée et marque l'intrusion de l'*électoralisme*, selon l'expression de l'époque, au sein de l'Institut : en pratique, il y eut le plus souvent trois catholiques, trois socialistes et trois libéraux, répartis entre trois bruxellois, trois flamands et trois wallons, mais également trois musiciens, trois ingénieurs et trois journalistes. En droit, il s'agit des prémisses d'une règle belge de pluralisme idéologique au sein des organismes publics, méthodiquement décryptée par Hugues Dumont dans sa thèse de doctorat. Le ministre conserve néanmoins un droit de veto sur toutes les décisions prises par le conseil de gestion de l'INR, s'il les estime contraires « *aux lois et arrêtés ou à l'intérêt public* », et il doit approuver le budget annuel de l'Institut[237]. Cela n'a pas manqué d'être critiqué : « *lorsqu'on crée un établissement public autonome, ce n'est pas pour y placer, au sein de ses organes de gestion, celui-là même qui est chargé de les contrôler et d'exercer sur ses décisions le droit de veto et le pouvoir de tutelle* »[238]. Sous une structure unitaire dans un premier temps, l'INR est néanmoins chargé d'emblée de l'exploitation de deux stations radiophoniques, chacune étant affectée à une des deux langues nationales. Mais sous la pression du mouvement flamand notamment, l'organisation linguistique de l'Institut est revue dès 1937. Trois départements sont créés en son sein : celui des émissions françaises, celui des émissions flamandes, tous deux chapeautés par un directeur général, et celui des services communs (administration, services techniques et orchestres). Deux commissions culturelles consultatives sont en outre constituées, l'une pour les émissions flamandes et l'autre pour les émissions françaises. Elles sont composées de représentants du monde culturel (universités, académies, conservatoires,

[235] Voy. le long débat juridique sur cette question dans la note au ministre Forthomme du 20 janvier 1930, pp. 30-33, ainsi que la note des avocats consultés par le Premier ministre, aux A.G.R., Archives formées par le Cabinet du Premier ministre comme secrétariat du Conseil des Ministres, 1918-1940, n° 259, synthétisées dans le rapport de la commission, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1929-1930, n° 172, pp. 31-33.
[236] Art. 1er, 2, 3, 5, 6, et 8 à 20 de la loi précitée du 19 juillet 1930, *M.B.*, 2 août 1930.
[237] Art. 5 à 7 de la loi précitée du 18 juin 1930, *M.B.*, 23-24 juin 1930 ; art. 9 de l'arrêté royal d'application du 28 juin 1930 précité, *M.B.*, 3 juillet 1930, qui utilise l'expression d'intérêt général plutôt que d'intérêt public. Voy. H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, p. 236.
[238] A. BUTTGENBACH (1942), *op.cit.*, p. 503.

organismes de radiodiffusion, associations littéraires), et chargées d'améliorer la valeur culturelle des émissions[239]. La composition de ces commissions ébauche un autre principe juridique promis à un bel avenir, celui de la diversité culturelle.

Troisième institution étatique en matière de télécommunications, l'administration centrale des postes, des télégraphes et des téléphones conserve plusieurs compétences importantes, dont les moindres ne sont sans doute pas la tutelle sur l'INR et, indirectement via son ministre, la participation à la gestion de la RTT. Elle demeure surtout compétente pour délivrer aux entrepreneurs privés les autorisations requises pour toute activité télégraphique et téléphonique, avec ou sans fil, et toute activité de radiodiffusion ou de radiodistribution, se portant ainsi garante du monopole public attribué aux deux nouveaux parastataux.

Enfin, un quatrième acteur public fait une entrée discrète dans le paysage des télécommunications, ce sont les communes. Dès 1933, la ville de Gand sollicite une autorisation d'établir un réseau de radiodistribution sur son territoire. Elle ne la mettra cependant pas en œuvre. En 1936, ce sont notamment les agglomérations de Bruxelles et de Charleroi qui prennent des initiatives similaires. Le projet bruxellois ne semble pas avoir eu de suites, très contesté qu'il était par les sociétés privées de matériel radio, en particulier par la SBR, qui y voyait une concurrence dangereuse. A Charleroi, par contre, une *Société Intercommunale de Radiodistribution dans l'arrondissement de Charleroi* est constituée le 24 janvier 1936, et reçoit un mois plus tard l'autorisation d'exploiter un réseau de radiodistribution[240]. Le pouvoir central considère pourtant que « *la radiodistribution, par son caractère général, sort de la catégorie « objets d'intérêt communal » tels que ceux-ci sont définis par la loi communale* »[241], ce qui interdit aux communes de refuser l'installation d'un réseau de radiodistribution autorisé sur leur territoire. Il ne s'oppose néanmoins pas à ce que les communes exploitent elles-mêmes un service de radiodistribution.

Le nombre d'acteurs publics s'accroît donc dans le secteur des télécommunications, amorçant une tendance lourde qui perdure encore aujourd'hui. Il n'empêche, à l'exception des acteurs communaux, c'est le ministre qui a les télégraphes et les téléphones dans ses attributions qui reste hiérarchiquement à la tête de l'administration centrale et qui, en même temps, est légalement le président de l'INR et le gestionnaire de la RTT.

---

[239] Arrêté ministériel du 28 octobre 1937 créant, à l'Institut national de radiodiffusion, des commissions culturelles consultatives, *M.B.*, 5 novembre 1937 ; rapport de la commission des postes, télégraphes et téléphones, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1937-1938, n° 26, p. 6.

[240] Voy. B. BOSTYN (2007), *op.cit.*, pp. 469-471, 495 et 507 ; les arrêtés ministériels du 10 juillet 1933, *M.B.*, 20 juillet 1933, p. 3710, et du 26 février 1936, *M.B.*, 12 mars 1936, p. 1435 ; ainsi que les brochures, publiées chez Guyot en 1936, conservées à la bibliothèque des archives de la Ville de Bruxelles, relatives à la Société Intercommunale Bruxelloise de Radio-Distribution : Cahier des charges pour la mise en adjudication concours de l'installation et de l'exploitation d'un réseau de Radio-Distribution dans l'agglomération bruxelloise ; L'Intercommunale Bruxelloise de Radiodistribution, société coopérative. Statuts ; Contrat entre l'Intercommunale Bruxelloise de Radio-Distribution et l'exploitant ; sous les cotes AVB BIB 15263, 15264 et 15265.

[241] Rapport des commissions réunies des transports et des postes, télégraphes et téléphones, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1939, n° 104, p. 9.

C. Financement : un régime sévère pour la RTT, une manne pour l'INR

1) Les services télégraphiques et téléphoniques, avec ou sans fil

A l'issue de la guerre, comme par le passé, les recettes des taxes télégraphiques, téléphoniques et radiotélégraphiques sont intégrées au budget général des voies et moyens de l'Etat. Eu égard aux frais considérables de reconstruction et de modernisation, les tarifs sont doublés en 1919, puis encore régulièrement augmentés. Les tarifs télégraphiques (y compris par radio) restent calculés sur le nombre de mots utilisés. Pour les téléphones, ils demeurent fondés sur (1) une taxe de base annuelle pour le raccordement au réseau, (2) une redevance annuelle pour un nombre forfaitaire de conversations locales ou régionales, et (3) une taxe supplémentaire pour les communications interurbaines, par unité de conversation de trois minutes variable selon la distance avec le correspondant[242].

Malgré cette augmentation des tarifs, les dépenses semblent constamment dépasser les recettes. Pour garder un œil attentif sur ce problème, qui n'est pas propre aux seuls télégraphes et téléphones, on l'a déjà vu, la présentation du budget des « régies » de l'Etat est modifiée en 1923 : pour la première fois, les recettes d'exploitation ne sont plus intégrées aux recettes « ordinaires » de l'Etat, mais mises en regard des budgets respectifs des postes, des chemins de fer, des télégraphes et téléphones et des services de l'électricité[243].

Une importante réforme des tarifs téléphoniques est appliquée en 1924. Si de manière générale, elle hausse encore sensiblement les tarifs, leur calcul est désormais radicalement différent. L'abonnement annuel, plus cher, permet le raccordement d'un poste téléphonique au réseau local et son usage (pour un maximum de huit milles communications annuelles), mais chaque communication est en outre facturée en fonction de sa durée (par unité de trois minutes, sauf pour une communication locale dont la durée reste illimitée) et de la distance (sont distingués les tarifs locaux, régionaux, interurbains et, plus tard, internationaux). Cela semble être une petite révolution pour les habitués des communications locales : plus question de téléphoner autant de fois qu'on le souhaite, au-delà de vingt conversations journalières (!), le forfait risque d'être dépassé. A dater de l'adoption de ce nouveau mode de calcul, la hausse des tarifs est régulière jusqu'à la création de la RTT et au-delà. Malgré une croissance « *prodigieuse* » du nombre d'abonnés, qui sont passés de 50.000 en 1920 à plus de 200.000 en 1930, les recettes exponentielles permettent à peine de couvrir les investissements nécessaires[244]. Un changement significatif, à cet égard, affecte la

[242] Situation actuelle des services dépendant du Ministère des chemins de fer, des postes, des télégraphes et de la marine, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1918-1919, n° 267, p. 113 ; arrêté royal du 4 juillet 1919 – Téléphones – Tarifs et dispositions générales se rapportant à l'usage du service téléphonique public, *M.B.*, 28 août 1919 ; arrêté royal du 17 novembre 1920 – Tarifs et conditions réglementaires des correspondances télégraphiques, *M.B.*, 15 décembre 1920. Comme pour la période précédente, la compétence tarifaire est abandonnée par le législateur au gouvernement, ce jusqu'à la création de la RTT (voy. l'arrêté-loi du 26 avril 1918, la loi du 3 avril 1922 et la loi du 30 juillet 1926 prorogeant la loi du 1er mars 1851).

[243] Voy. le tableau XVIII du budget général des recettes et des dépenses pour l'année 1923, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1922-1923, n° 4-XVIII ; H. MATTON (1950), « Les institutions et le régime budgétaire », pp. 218-221.

[244] Arrêté royal du 17 septembre 1924 fixant les tarifs téléphoniques, *M.B.*, 20 septembre 1924, tel que modifié, notamment, par les arrêtés royaux du 22 février 1926, *M.B.*, 19 mars 1926 ; du 20 octobre 1926, *M.B.*, 27 octobre 1926 ; du 3 novembre 1930, *M.B.*, 10-11 novembre 1930, et leurs arrêtés ministériels

structure des coûts de l'exploitation téléphonique. Alors que, auparavant, les frais de personnel représentaient le poste le plus lourd du budget, ce sont désormais les investissements en infrastructures qui les remplacent. Les coûts de personnel représentent à peine un cinquième des dépenses en 1933. Ce changement ne concerne pas les télégraphes, dont les frais de personnel accaparent toujours, la même année, plus de la moitié des dépenses engagées[245].

La création de la RTT en 1930 a principalement pour objectif de mieux connaître la balance des recettes et des dépenses de l'exploitation des services télégraphiques et téléphoniques, par la tenue d'une comptabilité dite « *industrielle en partie double* » et d'un budget autonome de celui de l'Etat, permettant à terme d'adapter les tarifs au coût réel de l'exploitation. La Régie reçoit, à cet effet, l'ensemble des recettes provenant de ses activités, mais est également chargée de la dette investie antérieurement dans les télégraphes et les téléphones, ainsi que de tous les frais d'exploitation et d'investissements futurs. La loi du 19 juillet 1930 prévoit également que « *les dispositions légales qui régissent la comptabilité de l'Etat ne* [lui] *sont pas applicables* ». Des « *comptes de prévision* » doivent néanmoins faire chaque année l'objet d'une approbation par le Parlement, qui reçoit également communication du bilan. Enfin, quatre fonds sont créés au sein de sa comptabilité, et précisément réglementés par la loi, pour garantir son autonomie financière à long terme. Cette autonomie est cependant couplée à l'obligation de payer des intérêts à l'Etat sur certaines sommes ou investissements antérieurs, qui garantissent en réalité au budget national une sorte de rente « *perpétuelle* » sur la RTT, même en cas de perte de celle-ci. Enfin, l'Etat bénéficie de l'éventuel excédent annuel dégagé par la Régie au-delà d'un fonds de réserves de 100 millions de francs[246]. En moyenne, entre 1930 et 1940, la RTT verse annuellement plus de 60 millions de francs à l'Etat[247].

Grâce aux progrès comptables, conjugués au développement de la publicité – la « *propagande* » de la RTT pour ses services téléphoniques et pour *Belradio* prend une ampleur certaine à partir de 1933[248] –, la politique tarifaire suit un double mouvement. D'une part, la RTT bénéficie d'une croissance de ses recettes, par l'augmentation constante du nombre d'abonnés téléphoniques et du nombre de communications télégraphiques, malgré un temps d'arrêt marqué au plus fort de la crise économique (le nombre de 300.000 abonnés est dépassé en 1939)[249]. D'autre part, et c'est étroitement lié à cette croissance, puisqu'elle en est la cause et la conséquence, elle promeut une

---

d'application du 4 novembre 1930, *M.B.*, 10-11 novembre 1930. Voy. l'*Annuaire statistique de la Belgique*, t. 59 (1937), pp. 253-255.

[245] P. VERHOEST (2000), *Openbare telecommunicatie (1798-1998)*, p. 74 ; rapport de la commission spéciale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1932-1933, n° 76, p. 8 ;.

[246] Loi du 19 juillet 1930 précitée, *M.B.*, 2 août 1930, art. 5 à 8, 15 et 16 ; loi du 23 décembre 1937 portant réduction des charges financières de la Régie des télégraphes et des téléphones envers l'Etat, *M.B.*, 28 janvier 1938 ; loi du 23 décembre 1937 portant modification à la loi du 19 juillet 1930 précitée, *M.B.*, 28 janvier 1938. Voy. A. BUTTGENBACH (1942), *op.cit.*, pp. 523-535 ; E. LECAT (1941), *op.cit.*

[247] Rapport des commissions réunies des transports et des postes, télégraphes et téléphones, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1939, n° 104, p. 6. A comparer au budget moyen de la RTT durant cette période, qui approche puis dépasse largement 500 millions de francs, et au budget moyen de l'Etat, qui tourne autour de 10 milliards de francs.

[248] Une ligne budgétaire pour la publicité commerciale de la RTT est prévue à partir des comptes de prévision pour l'exercice 1933-1934. Voy. le rapport de la commission des postes, télégraphes et téléphones, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1936-1937, n° 353, p. 11.

[249] Notamment dans les rapports de commissions suivants : *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1932-1933, n° 76, p. 5, et *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1939, n° 104, p. 6.

nouvelle réforme tarifaire en 1937, instaurant notamment un prix unique de l'abonnement téléphonique dans tout le royaume, des tarifs réduits de nuit, et une réduction générale des coûts, dont l'objectif principal est d'accroître le nombre d'abonnés et de communications[250].

2) La radiodiffusion

Avant la création de l'INR, pour rappel, ce sont les associations, sociétés et particuliers seuls qui lancent la radiodiffusion en Belgique, et qui doivent dès lors disposer de sources de financement propres. Ainsi, *Radio Belgique* tire ses premiers revenus d'une sorte de « taxe » versée par les constructeurs de postes récepteurs pour chaque appareil vendu. La publicité radiodiffusée, rare au début, devient néanmoins rapidement une ressource appréciable pour *Radio Belgique*, la *N.V. Radio* et les stations de radio locales[251]. Si l'Etat n'intervient pas dans ces activités, il dispose néanmoins du pouvoir de les autoriser… et également de les taxer. D'emblée, il impose à tout possesseur d'un poste récepteur autorisé l'acquittement d'une redevance annuelle de 20 francs. Simultanément, il est interdit de percevoir toute rémunération en raison de la réception d'informations. D'autre part, toute autorisation pour un poste émetteur nécessite le paiement d'une redevance de contrôle de 200 francs et, dans la majorité des cas, d'une redevance d'utilisation de 400 francs. L'usage commercial de l'installation n'est par contre pas interdit[252].

L'arrivée de l'INR et du monopole public en 1930 vient évidemment bouleverser ces règles. Pour financer le nouveau monopole, tenant compte du succès croissant des postes récepteurs au sein de la population (plus de 44.000 redevances pour postes récepteurs sont acquittées en 1929[253]), la redevance sur la plupart des postes récepteurs est augmentée à 60 francs, et 90% de son produit est attribué à l'INR par la loi du 18 juin 1930[254]. Ce produit va constituer l'essentiel des revenus de l'INR jusqu'en 1940, non sans provoquer de sérieuses critiques. En 1930, en effet, « *on croyait que ces taxes ne rapporteraient guère plus de 12 millions, correspondant aux besoins présumés de l'I.N.R. Or, en 1938, le produit de cet impôt n'était pas loin d'atteindre 60 millions !* », l'INR pouvant prétendre, en droit, à 90% de celui-ci, soit 54 millions de francs, dont il n'avait manifestement pas la nécessité. Cette méthode de financement méconnaissait le

[250] Arrêté royal du 30 octobre 1937 relatif au tarif téléphonique, *M.B.*, 6 novembre 1937 ; rapport de la commission spéciale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1937-1938, n° 26, pp. 25-33.
[251] [P. VAN HAGENDOREN, J. MIGNON] (1973), *op.cit.*, p. 6.
[252] Art. 5 et 10 de l'arrêté ministériel du 7 août 1920 – Télégraphes – Conditions d'établissement des postes récepteurs de télégraphie sans fil, *M.B.*, 19 septembre 1920 ; art. 9 de l'arrêté ministériel du 30 octobre 1926 déterminant les conditions d'établissement et d'usage des installations radioélectriques privées émettrices et émettrices-réceptrices, *M.B.*, 20 janvier 1927.
[253] Là où, en 1920, seuls 26 postes récepteurs avaient été autorisés et taxés. Voy. les chiffres repris dans diverses annexes des rapports annuels de l'INR entre 1931 et 1938, cités par B. BOSTYN (2007), *op.cit.*, p.63.
[254] Art. 11 de la loi précitée du 18 juin 1930, *M.B.*, 23-24 juin 1930 ; et la loi du 20 juin 1930 établissant une redevance sur les postes récepteurs radio-électriques, *M.B.*, 26 juin 1930, ainsi que son arrêté royal d'application du 28 juin 1930, *M.B.*, 4 juillet 1930 ; et l'exposé des motifs de ces deux lois, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1928-1929, n° 213, p. 1 et n° 214, p. 1. Voy. également l'arrêté royal du 27 janvier 1938 fixant à 20 francs la redevance annuelle afférente aux appareils récepteurs radioélectriques dans lesquels il est fait uniquement usage de cristaux, *M.B.*, 5 février 1938 ; la loi du 27 décembre 1938 portant majoration de la redevance prévue sur les appareils récepteurs de radiodiffusion, *M.B.*, 31 décembre 1938 ; et les montants repris aux budgets successifs « *des non-valeurs et des remboursements* » de l'Etat.

principe juridique de l'*universalité budgétaire*, qui « *prohibe l'affectation spéciale du produit d'un impôt déterminé à des dépenses* (…) *déterminées. Le financement d'un service public doit être basé sur les nécessités réelles de son bon fonctionnement, et non pas sur le rendement possible d'une taxe qui lui est affectée* », comme le démontrait la mise en œuvre de la règle de financement prévue par la loi du 18 juin 1930[255].

Important frein au financement privé de la radiodiffusion, enfin, l'interdiction de principe de percevoir « *aucune taxe, rémunération ou avantage quelconque* » est étendue à tout poste émetteur ou récepteur de radiocommunication, « *sauf autorisation expresse du Ministre* »[256]. La publicité radiodiffusée est ainsi *de facto* prohibée et les sources légales de financement des radios locales sont soumises à une nouvelle autorisation ministérielle, restreignant leur développement.

* *

*

La comparaison du financement de la RTT, unique acteur téléphonique, et de l'INR, principal organe de radiodiffusion, révèle donc des disparités notables. S'ils semblent tous les deux financés par le produit d'un impôt, la taxe téléphonique est directement fondée sur le service rendu par le RTT, tandis que la redevance radio s'impose à chaque détenteur d'un appareil récepteur, sans qu'il n'y ait aucun lien avec les émissions radiodiffusées. Les recettes de la RTT sont en outre destinées soit à baisser les taxes, soit à retourner à l'Etat, tandis que celles de l'INR lui sont attribuées sans conditions. Incontestablement, le second dispose d'une autonomie financière – et donc d'une autonomie – nettement plus importante.

D. Régime juridique : renforcement des règles et politisation croissante

Le régime juridique des services télégraphiques et téléphoniques a peu évolué durant cette période. Les différents principes mis en place au 19e siècle sont reproduits et précisés dans les nouvelles législations adoptées durant l'entre-deux-guerres. La radiodiffusion favorise par contre l'apparition de nouvelles règles de protection des utilisateurs. Ainsi, le régime juridique particulièrement original adopté pour la radiodistribution dessine les premiers contours de l'intrusion croissante du droit public ou administratif dans les relations entre personnes privées. La formulation juridique du principe d'impartialité dans la radiodiffusion, contrairement à la lettre de la règle qu'il impose, consacre plutôt les débuts d'une forte politisation des grands services publics industriels et commerciaux.

1) Protection des utilisateurs : droits d'accès et impartialité

Le caractère fondamental du secret des correspondances (radio-) télégraphiques et

[255] A. BUTTGENBACH (1942), *op.cit.*, p. 505. Voy. la même constatation dans le rapport de la commission des postes, télégraphes et téléphones, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1936-1937, n° 149, p. 11 ; et le tableau récapitulatif en annexe au rapport de la commission des postes, télégraphes et téléphones, *Doc.parl.*, Sénat, sess.1937-1938, n° 140, p. 49.
[256] Art. 8 de l'arrêté royal précité du 27 juin 1930, *M.B.*, 1er juillet 1930 (*err.* 12 juillet 1930).

téléphoniques sort encore renforcé de l'entre-deux-guerres, bien qu'il soit retiré du code pénal. Il s'impose dorénavant à tous, fonctionnaires comme particuliers. L'infraction est même étendue, pour la radio, à la réception, la transmission, la divulgation du contenu ou de l'existence, la publication ou l'usage sans autorisation de correspondances privées, et est susceptible, outre la sanction pénale, d'entraîner le retrait immédiat d'une autorisation radio[257]. La seule exception admise demeure le cadre de poursuites judiciaires, mais dans des limites strictes. Le droit d'enquête, pour le service téléphonique, n'est formalisé que par un « *arrangement* » conclu avec le ministère de la Justice en 1923, selon lequel peuvent être communiquées à la justice, sur réquisition de celle-ci, « *la date, l'heure et la durée de certaines communications* (…) *ainsi que* (…) *l'identité* (…) *des titulaires des postes entre lesquels les communications ont été échangées* »[258]. Toute écoute téléphonique judiciaire est donc interdite.

Autre droit de l'utilisateur qui se confirme : le droit, égal pour tous, à bénéficier des services télégraphiques et téléphoniques. Explicitement consacré au niveau des télécommunications internationales par la convention de Madrid[259], il transparaît dans l'obligation faite à la RTT en 1936 d'offrir un service permanent (et donc de nuit, ce qui est nouveau) dans les réseaux téléphoniques de plus de 250 raccordements[260], ou dans la mise à disposition de postes téléphoniques publics. C'est également un renforcement juridique de la qualité du service offert, qualité déjà fortement accrue par les avancées techniques telles l'automatisation ou la protection des câbles transmetteurs.

Mais c'est surtout la radiodiffusion qui, en tant que nouveau monopole public en 1930, engendre de nouveaux droits pour les utilisateurs. Pour faire contrepoids à ce monopole, la loi du 18 juin 1930 oblige l'INR à accepter les communications qui lui seront proposées par des organismes, des groupements ou des personnalités « *susceptibles* (…) *d'intéresser le public* », sous la double réserve de l'intérêt du service et des possibilités techniques, et pour autant que ces communications ne soient pas « *contraires aux lois, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs* », ou ne constituent pas « *un outrage aux convictions d'autrui ou une offense à l'égard d'un Etat étranger* ». Toute publicité commerciale est également expressément interdite. Il s'agit donc *a priori* d'un droit pour tout utilisateur d'avoir accès aux micros de l'INR. Dans la pratique, cependant, ce sont des « organismes de radiodiffusion » privés mais attachés

[257] Art. 4 de l'arrêté ministériel du 7 août 1920 – Télégraphes – Conditions d'établissement des postes récepteurs de télégraphie sans fil, *M.B.*, 19 septembre 1920, étendu à la radiodistribution par l'art. 3, §2 des arrêtés royaux successifs précités du 25 octobre 1930, du 7 mai 1932 et du 12 novembre 1934 ; art. 3 de la loi précitée du 14 mai 1930, *M.B.*, 16 mai 1930 ; qui est la transposition de l'art. 5 de la Convention radio-télégraphique internationale signée à Washington le 25 novembre 1927, *M.B.*, 8 novembre 1927 ; art. 17 à 20 et 31 de la loi précitée du 13 octobre 1930, *M.B.*, 20-21 octobre 1930 ; art. 24 de la Convention internationale des télécommunications signée à Madrid le 9 décembre 1932 ; Bruxelles, 25 avril 1925, *Revue de droit pénal*, 1925, p. 588.

[258] Rapport de la commission des postes, télégraphes et téléphones, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1936-1937, n° 353, p. 9.

[259] Art. 22 de la Convention internationale des télécommunications signée à Madrid le 9 décembre 1932, intitulé « *La télécommunication service public* » : « *les gouvernements contractants reconnaissent au public le droit de correspondre au moyen du service international de la correspondance publique. Le service, les taxes, les garanties seront les mêmes pour tous les expéditeurs, sans priorité ni préférence quelconques non prévues par la Convention ou les Règlements y annexés* ».

[260] Arrêté royal du 12 juin 1936 relatif à la correspondance téléphonique, *M.B.*, 24 juin 1936. Ce service permanent est rendu possible par l'automatisation des connexions : « *pour les abonnés au téléphone, l'automatisation signifie qu'ils peuvent téléphoner à tout moment, le jour, la nuit, tous les jours et nuits de la semaine* » (voy. le rapport de la commission des postes, télégraphes et téléphones, *Doc.parl.*, Sénat, sess. extraord. 1939, n° 84, p. 11).

aux trois principaux partis politiques qui sont créés entre 1927 et 1931, afin de bénéficier du droit d'émission prévu par la loi : la *Katholieke Vlaamsche Radio-Omroep* (KVRO), le *Socialistische Arbeiders Radio-Omproep voor Vlaanderen* (SAROV) et le *Liberale Radio-Omroep* (LIBRADO) du côté flamand, la *Radio catholique belge* (RCB), la *Radio émissions socialistes d'expression française* (RESEF) et la *Société libérale de radiodiffusion* (SOLIDRA) du côté francophone. Seront également autorisés à émettre via l'INR la *Vlaams Nationale Radiovereniging* et *Radio Wallonie*[261]. Cette pratique constante dans l'entre-deux-guerres est fortement critiquée, dès lors qu'elle a induit l'apparition (considérée comme démesurée par une partie de l'opinion publique de l'époque) des émissions politiques à la radio, quasiment inexistantes avant 1930[262]. Une telle mise en œuvre des dispositions légales est déjà significative de la politisation qui a entouré la création de l'INR.

Par ailleurs, pour préserver la qualité et la neutralité des émissions de l'INR, la loi prévoit que « *les informations et communications de l'institut se feront dans un esprit de rigoureuse impartialité* » et que, précise l'arrêté d'exécution, « *les émissions seront organisées de manière à assurer d'un égal respect chacune des langues nationales* » ; « *tout sera mis en œuvre pour assurer aux émissions une haute valeur éducative, morale, artistique, littéraire et scientifique.* (…) *Le journal parlé sera émis quotidiennement ; il donnera des nouvelles laconiquement, en observant, à tous points de vue, une stricte impartialité* »[263]. Ces obligations ne visent plus l'utilisateur qui veut émettre, mais elles protègent celui qui écoute la radio. Le principe d'impartialité ainsi énoncé, semble en toute hypothèse peu explicite, y compris pour le législateur qui se demande quelques années plus tard « *quelles directions et quelles normes pourront maintenant servir de base pour déterminer que « l'esprit de rigoureuse impartialité » n'a pas été scrupuleusement observé ?* ». La question se pose d'ailleurs avec une acuité particulière vu le succès des partis fascistes et communistes, en Belgique comme à l'étranger[264]. En pratique, à nouveau, cette règle est interprétée « *en fonction de deux pôles contradictoires : d'une part, un idéal plutôt libéral de neutralisme restrictif ou bienveillant (« pas de politique à la radio » : on se contente de relater les nouvelles du jour), et d'autre part, un idéal plutôt catholico-socialiste d'équilibre tenant la balance égale entre les opinions des trois grands piliers* » catholiques, socialistes et libéraux[265]. Enfin, ce principe d'impartialité semble avoir également été imposé par l'administration aux stations locales autorisées, comme cela ressort d'un courrier adressé à *Radio-Schaerbeek*, lu en 1937 à la Chambre : le journal parlé « *ne pourra comporter que des nouvelles* laconiques *d'une* stricte impartialité *résumant* uniquement *les dépêches*

[261] Art. 2 et 3 de la loi précitée du 18 juin 1930, *M.B.*, 23-24 juin 1930. Voy. J. PUTZEYS (1986), *op.cit.*, pp. 51-56 ; J.C. BURGELMAN (1990), *op.cit.*, pp. 80-97 ; H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, pp. 233-238.

[262] Voy. notamment la discussion du budget du ministère des Postes, Télégraphes et Téléphones pour l'exercice 1937, *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1936-1937, 23 février 1937, spéc. pp. 688-690.

[263] Art. 3, al. 1er de la loi précitée du 18 juin 1930, *M.B.*, 23-24 juin 1930 ; art. 13 et 14 de l'arrêté royal d'application précité du 28 juin 1930, *M.B.*, 3 juillet 1930.

[264] Rapports de la commission spéciale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1937-1938, n° 26, p. 16, ou p. 61 : « *De petits extraits des discours des chefs d'Etat Hitler et Mussolini furent donnés comme actualité pendant l'émission du Journal parlé de 19h30* (…)*. Des émissions semblables ont été faites à l'occasion des discours prononcés, entre autres, par le Ministre-Président Blum, le Président Lebrun, le Président Roosevelt, le Pape. Les émissions de tels enregistrements, qui se font plutôt à titre d'information objective, répondent au rôle propre du journal parlé et sont préférées à la lecture de communiqués ou de résumés de causeries* » ; ou encore *Doc.parl.*, Sénat, sess.1937-1938, n° 140, p. 13.

[265] H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, pp. 230-232 et 235.

*fournies par l'*Agence Belga*. Toute infraction vous exposera à la suspension ou au retrait de la licence dont vous bénéficiez* »[266].

Plus concrètes encore sont les obligations imposées pour la radiodistribution par l'arrêté royal du 25 octobre 1930. Ce dernier instaure un régime de protection des utilisateurs face aux radiodistributeurs privés, encore plus approfondi que le cahier des charges des éphémères concessions téléphoniques du 19e siècle. Il accorde expressément le droit aux utilisateurs potentiels de bénéficier d'un raccordement au réseau de radiodistribution : « *le distributeur doit satisfaire à toute demande de raccordement qui lui est adressée* », obligation qui correspond presque mot pour mot à l'obligation d'accès contemporaine imposée dans le droit des communications électroniques. L'arrêté royal impose également la signature d'un contrat avec l'abonné, dont les conditions et les tarifs doivent être soumis préalablement à l'approbation du ministre. Enfin, il ne peut être mis fin au contrat « *qu'à raison de l'inexécution par l'abonné de ses obligations contractuelles ou légales* »[267]. La liberté de commerce des distributeurs est ainsi substantiellement limitée. C'est d'autant plus remarquable qu'il y a peu de traces antérieures d'une telle intervention du droit étatique dans le droit contractuel. Mais il y a tout aussi peu de traces de l'application effective de cette législation.

Premières bribes de préoccupations plus sociales ou égalitaires, enfin, les aveugles et les invalides (de guerre notamment) incapables de quitter leur domicile sont exemptés du payement de la redevance radio[268].

2) Protection et privilège des agents et du service

Pour rappel, les agents de l'administration des télégraphes et des téléphones bénéficient d'un des rares statuts homogènes existant dans la fonction publique du début du 20e siècle. Depuis la guerre, il prévoit en outre « la liberté syndicale, des délégations et conseils du personnel, des permanents syndicaux, des commissions paritaires ; une commission paritaire nationale, une sous-commission paritaire spéciale du télégraphe et des petits services intéressés, une commission d'appel pour le signalement, un conseil d'appel disciplinaire, etc. »[269]. La création de la RTT n'y change rien, puisque la loi maintient le statut en vigueur pour les agents de cette nouvelle régie autonome. Par contre, cette autonomie les empêche de bénéficier du nouveau statut des agents de l'Etat adopté en 1937 : les agents de la RTT ne sont plus des agents de l'Etat. A noter, c'est particulièrement original dans le secteur public, que le personnel de la RTT est intéressé aux bénéfices éventuels réalisés par celle-ci, avant qu'il ne soit reversé à l'Etat ; « *excellent stimulant* », soulignait Buttgenbach[270] ! *A fortiori*, les agents de l'INR ne sont pas non plus considérés comme des agents de l'Etat, puisque l'autonomie de celle-ci est plus importante que celle de la RTT. Aucun statut du personnel n'est cependant

[266] Rapport de la commission des postes, télégraphes et téléphones, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1936-1937, n° 149, p. 12.
[267] Art. 8, 13 et 14 de l'arrêté royal précité du 25 octobre 1930, *M.B.*, 9 novembre 1930 ; repris dans les arrêtés royaux précités du 7 mai 1932, *M.B.*, 12 mai 1932, et du 12 novembre 1934, *M.B.*, 12 décembre 1934 (*err.* 19 décembre 1934).
[268] Art. 4 de la loi précitée du 20 juin 1930, *M.B.*, 26 juin 1930.
[269] A. BUTTGENBACH (1942), *op.cit.*, p. 519, note 2.
[270] Art. 13 et 21 de la loi précitée du 19 juillet 1930, *M.B.*, 2 août 1930. Voy. le procès-verbal du Conseil des ministres du 2 juin 1930 aux A.G.R. – numérisé sur www.arch.be ; A. BUTTGENBACH (1942), *op.cit.*, p. 537.

adopté lors de sa création, et ses agents sont soumis aux décisions ministérielles successives, régime plutôt précaire pour la fonction publique à l'époque.

Mais ce qui demeure particulièrement important, c'est la protection de la qualité du service, principalement au niveau technique. L'utilisation des ondes et de l'électricité est susceptible de causer des nuisances considérables aux différents services monopolisés par l'Etat, tant dans la correspondance avec ou sans fil que dans la radiodiffusion. De très nombreuses mesures sont prises au cours de l'entre-deux-guerres pour respecter l'intégrité des réseaux télégraphiques et téléphoniques et garantir la qualité de réception des ondes radio[271]. Les nuisances ou dégradations volontaires et involontaires demeurent pénalement sanctionnées, et l'administration peut priver un abonné de sa communication téléphonique, lorsqu'il « *se livre à des écarts de langage ou use de procédés quelconques susceptibles de nuire à la bonne exécution du service* »[272]. En toute hypothèse, par contre, la Régie « *n'est soumise à aucune responsabilité en raison des services de correspondance par télégraphe et par téléphone avec et sans fil* »[273].

Parmi les privilèges notables, enfin, il faut désormais distinguer ceux réservés à l'administration centrale et ceux qui sont propres aux nouveaux organismes publics. Le « *gouvernement* » bénéficie d'un droit d'émission propre à l'INR, et tout poste établi « *en vue d'un service public* » par une autorité publique est dispensé de la redevance radio[274]. Il décide par ailleurs souverainement de la suspension de ses services de télécommunications et/ou des autorisations qu'il a accordées aux particuliers « *lorsque la sécurité publique ou la défense du royaume l'exigent* »[275].

L'INR et la RTT bénéficient pour leur part d'importants privilèges fiscaux : étant assimilés à l'Etat, ils sont globalement exonérés de toute taxe, impôt ou droit d'enregistrement[276]. Les deux organismes ont en outre une grande liberté pour contracter et faire procéder à des travaux publics, le recours à la procédure

[271] Art. 13 et 14 de la loi précitée du 13 octobre 1930, *M.B.*, 20-21 octobre 1930. Voy. également, pour les radiocommunications : art. 3 et 4 de l'arrêté royal d'application précité du 27 juin 1930, *M.B.*, 1er juillet 1930, confirmés par l'article 35 de la Convention internationale des télécommunications signée à Madrid le 9 décembre 1932 ; pour la radiodistribution : arrêtés ministériels d'application successifs précités du 25 mars 1931, du 24 août 1932 et du 13 novembre 1934 ; pour l'usage d'appareils électriques : arrêté royal du 5 novembre 1932 ayant pour objet l'élimination ou la réduction des perturbations parasitaires affectant les relations radio-électriques, *M.B.*, 10 novembre 1932, et son arrêté ministériel d'exécution du 17 août 1935, *M.B.*, 26-27 août 1935.

[272] Art. 21 à 24, 26 et 31 de la loi précitée du 13 octobre 1930, *M.B.*, 20-21 octobre 1930 ; art. 2 de l'arrêté royal du 3 novembre 1930 fixant le tarif téléphonique en service intérieur, *M.B.*, 10-11 novembre 1930 ; art. 3 de l'arrêté royal du 30 octobre 1937 relatif au tarif téléphonique, *M.B.*, 6 novembre 1937.

[273] Art. 24 de la loi précitée du 19 juillet 1930, *M.B.*, 2 août 1930.

[274] Art. 16 de l'arrêté royal d'application précité du 28 juin 1930, *M.B.*, 3 juillet 1930 ; art. 4 de la loi précitée du 20 juin 1930, *M.B.*, 26 juin 1930.

[275] Art. 5 de la loi précitée du 14 mai 1930, *M.B.*, 16 mai 1930 ; art. 24, al. 2 de la loi précitée du 19 juillet 1930, *M.B.*, 2 août 1930, confirmé au niveau international par les articles 26 et 27 de la Convention internationale des télécommunications signée à Madrid le 9 décembre 1932. Voy. également l'arrêté ministériel précité du 7 août 1920, *M.B.*, 19 septembre 1920 ; l'art. 15 de l'arrêté ministériel du 30 octobre 1926 déterminant les conditions d'établissement et d'usage des installations radioélectriques privées émettrices et émettrices-réceptrices, *M.B.*, 20 janvier 1927 ; l'art.4 de l'arrêté royal précité du 25 octobre 1930, *M.B.*, 9 novembre 1930, repris dans les arrêtés royaux du 7 mai 1932 et du 12 novembre 1934.

[276] Art. 15 de la loi précitée du 18 juin 1930, *M.B.*, 23-24 juin 1930, et art. 25 de la loi précitée du 19 juillet 1930, *M.B.*, 2 août 1930.

d'adjudication publique ne leur étant, sauf rares exceptions, pas imposé[277]. Enfin, la RTT reçoit le droit d'utiliser le domaine public de l'Etat et – ce qui est neuf pour le téléphone – les propriétés privées, pour le placement des câbles souterrains nécessaires à la construction et l'extension de ses réseaux. Elle doit néanmoins partager et coordonner ce droit avec les propriétaires des conduites d'eau, de gaz et d'électricité ou d'autres ouvrages d'utilité publique, et indemniser les dommages causés à cette occasion[278].

E. International : une coopération de plus en plus étroite

1) La prépondérance des radiocommunications

La première coopération internationale à se remettre en place après la Première Guerre mondiale est scientifique. Un Conseil international de recherche en matière de radiotélégraphie est installé dès 1919, et est rapidement intégré dans une nouvelle *Union internationale de radiotélégraphie scientifique*, une des quatre unions scientifiques créées à cette époque, parallèlement à celles de chimie, d'astronomie et de géophysique. Pour rappel, la principale figure belge de cette association est Robert Goldschmidt (voy. *supra*, titre II). En 1928, elle est rebaptisée *Union radioscientifique internationale* (URSI), nom sous lequel elle est toujours active aujourd'hui[279].

En 1925, une dizaine de sociétés de radiodiffusion établies en Europe, dont *Radio Belgique* et son ingénieur en chef, Raymond Braillard, créent à Genève l'*Union Internationale de Radiophonie* (UIR). Malgré ce nom, elle est donc d'abord une organisation européenne. Dès sa fondation, l'UIR tente d'établir un premier projet de répartition des fréquences de radiodiffusion en Europe. Ce projet ne sera cependant guère suivi d'effets, notamment à cause de l'absence de puissantes stations d'Etat et de cadre contraignant. L'Union se dote également d'une commission technique et d'un centre de contrôle, dont Raymond Braillard assure la direction jusqu'à la Seconde Guerre mondiale.

L'absence de coordination internationale efficace pose cependant de plus en plus de problèmes, principalement dans l'usage des fréquences radio, « *chaque pays manœuvrant ses stations à sa fantaisie et fixant les longueurs d'ondes à son gré, sans tenir compte des besoins internationaux. La réception devient un martyre, l'auditeur souffrant des interférences constantes entre les stations des différents pays, et la pitoyable victime de ces émissions prodigues en sifflements, grincements, craquements, gémissements* »[280]. Une nouvelle conférence internationale est dès lors convoquée à

[277] Art. 7, al. 3 de l'arrêté royal d'application précité du 28 juin 1930, *M.B.*, 3 juillet 1930 ; art. 19 de la loi précitée du 19 juillet 1930, *M.B.*, 2 août 1930.
[278] Art. 2, 10 et 12 de la loi précitée du 13 octobre 1930, *M.B.*, 20-21 octobre 1930. Voy. également le projet de loi étendant les pouvoirs du Gouvernement en matière de téléphonie, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1918-1919, n° 279.
[279] J. VAN BLADEL (2009), « The early history of URSI » ; et la contribution de R. BRAILLARD dans F. PASSELECQ (1933), *op.cit.*, p. 72. Voy. également les traces des premières (tentatives de ?) coopération internationale aux A.G.R., Archives de Belgacom, n° 25 : Organisation d'une Conférence interalliée de télégraphie sans fil (Paris) et constitution d'une Commission interministérielle de télégraphie sans fil au lendemain de la première guerre mondiale (1919-1922) ; et n° 26 : Organisation d'une Conférence interalliée d'experts en matière de communications postales, télégraphiques et téléphoniques (Paris) au lendemain de la première guerre mondiale (1919-1923).
[280] A.G. HUTH (1937), *La radiodiffusion, puissance mondiale*, pp. 45-46.

Washington en 1927. Parmi les trois délégués belges, on retrouve le directeur de l'administration des télégraphes et… Robert Goldschmidt. Outre une soixantaine de pays et colonies, l'UIR et de nombreuses sociétés privées sont également associés aux travaux. La conférence permet la signature d'une nouvelle Convention radiotélégraphique internationale le 25 novembre 1927. Malgré sa dénomination, elle concerne toute « *transmission sans fil d'écrits, de signes, de signaux, d'images et de sons de toute nature, à l'aide des ondes hertziennes* ». Elle s'applique à toute station radio établie ou exploitée par les Etats signataires, mais ceux-ci s'engagent en outre à « *proposer à leurs législatures respectives* » d'étendre les règles aux particuliers et aux entreprises privées. Son champ d'application est donc beaucoup plus large que les conventions de 1906 et 1912, dépassant de loin la seule radiocommunication maritime. Son principal apport est de vouloir régler le problème des interférences : il ne faut pas troubler le « *service public* » de radiocommunication[281]. A cette fin, une toute première répartition des fréquences du spectre radioélectrique entre les divers services de radiocommunication existants (stations fixes, stations mobiles sur les navires et les aéronefs, radiodiffusion, radioamateurs ou expériences) est prescrite par la convention, et reçoit ainsi un fondement juridique contraignant. A l'instar des télégraphes et des téléphones (voy. *infra*), la conférence installe enfin un *Comité consultatif international technique des communications radioélectriques* (CCIR), tout en appelant à la fusion des conférences télégraphiques et radiotélégraphiques[282].

Si les nuisances entre les différents services de radiocommunication sont ainsi amoindries, les fréquences réservées à la radiodiffusion sont encore utilisées de façon anarchique, d'autant que le nombre de stations augmente sans cesse. L'UIR, réuni à ce sujet en janvier 1929 à Bruxelles, ne parvient toujours pas seule à faire accepter seule un plan de répartition de ces fréquences. Une conférence radioélectrique européenne est convoquée à Prague en avril 1929, à laquelle participent cette fois toutes les administrations étatiques concernées, et lors de laquelle les fréquences réservées à la radiodiffusion sont réparties entre les différents pays participants. La Belgique y obtient deux fréquences (et une troisième en 1930). C'est le centre de contrôle de l'UIR, situé à Bruxelles, qui en assure le contrôle. Cet accord marque le véritable début du rôle prépondérant joué par l'UIR dans la radiodiffusion de l'entre-deux-guerres. Les années 1930 sont le témoin de son expansion extra-européenne, du développement de son expertise technique, du soutien qu'elle apporte aux nombreux organismes de radiodiffusion ou des programmes dont elle centralise l'échange[283].

2) L'éclosion de l'Union internationale des télécommunications

L'*Union télégraphique internationale* n'est pas non plus demeurée inactive après la guerre, mais son fonctionnement reposait déjà sur une activité cinquantenaire bien

[281] La Convention définit (art. 1er) la notion de service public : « *un service à l'usage du public en général* », qu'il soit établi, exploité ou seulement autorisé par le gouvernement. Il ne vise cependant que l'échange de correspondances, et pas la radiodiffusion (définition reprise dans l'annexe de la Convention de Madrid de 1932 – voy. *infra*).

[282] Convention radio-télégraphique internationale (spéc. art. 1, 2 et 10), Règlement général (spéc. art. 5) et Règlement additionnel signés à Washington le 25 novembre 1927, *M.B.*, 8 novembre 1927 – disponibles sur www.itu.int avec les documents préparatoires de la Conférence.

[283] A.G. HUTH (1937), *op.cit.*, pp. 45-49 et 332-335 ; G. GOURSKI (1990), art. « Braillard Raymond », dans *Nouvelle Biographie Nationale*, t. 2, p. 53. Sur la conférence de Prague, voy. également *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1928-1929, 26 avril 1929, p. 1646.

rodée. Une nouvelle conférence se tient néanmoins à Paris en 1925, pour réviser le règlement annexé à la Convention de Saint-Pétersbourg de 1875. Premier objet de la révision : l'extension des règles applicables aux « *communications par fil* » à toutes les « *communications par sans fil* ». Une autre nouveauté durable est la création d'un *Comité consultatif international des communications téléphoniques à grande distance* (CCIF) et d'un *Comité consultatif international des communications télégraphiques* (CCIT), tous deux chargés de l'étude des questions techniques et d'exploitation respectivement de la téléphonie et de la télégraphie internationale et, plus tard, de standardiser les normes techniques. La conférence émet enfin le souhait de réunir les conventions télégraphiques et radiotélégraphiques[284].

Ce vœu, réitéré lors de la conférence radiotélégraphique de Washington en 1927, on l'a vu, est réalisé lors d'une nouvelle conférence, commune aux deux technologies, tenue à Madrid en 1932. Outre la délégation belge issue de la RTT et de l'INR, Raymond Braillard y représente l'UIR. Les conventions télégraphiques et radiotélégraphiques y sont fusionnées en une nouvelle Convention internationale des télécommunications, chapeautée par une nouvelle *Union internationale des télécommunications* (UIT) – *International Telecommunications Union* (ITU) – qui demeure aujourd'hui encore, sous ce nom, un acteur majeur du secteur des télécommunications. Annexés à la nouvelle convention, trois règlements : un pour les télégraphes, un pour les téléphones et un pour les radiocommunications. La notion de télécommunication y est pour la première fois définie comme « *toute communication télégraphique ou téléphonique de signes, de signaux, d'écrits, d'images et de sons de toute nature, par fil, radio ou autres systèmes ou procédés de signalisation électriques ou visuels (sémaphores)* ». Comme ses prédécesseurs, les règlements concernent principalement les correspondances internationales et leurs tarifs, mais également la répartition des fréquences radio et la radiodiffusion, ainsi que le rôle et le fonctionnement de leurs comités consultatifs respectifs (CCIT, CCIF et CCIR), sous l'égide du nouveau Bureau de l'Union (qui remplace l'ancien Bureau des administrations télégraphiques). Par un protocole additionnel européen, en outre, l'UIR est officiellement chargé d'élaborer un nouveau projet d'attribution des fréquences de radiodiffusion européennes[285].

Une dernière conférence pour cette période se tient en 1938 au Caire (à laquelle Braillard est encore présent, en tant que représentant de l'UIR). Elle n'adopte cependant pas de modifications significatives dans les règlements existants. L'octroi d'une priorité aux appels de détresse en provenance des aéronefs et la possibilité de faire supporter le coût d'un appel téléphonique à la personne appelée sont les deux seules innovations de la conférence qui sont généralement mentionnées[286].

---

[284] Art. 1er, 71, section S et 87 du Règlement de service international annexé à la Convention de Saint-Petersbourg de 1875, Révision de Paris (1925) – disponibles sur www.itu.int avec les documents préparatoires de la Conférence.

[285] Convention internationale des télécommunications, son annexe, ses trois règlements, ses protocoles additionnels, signés à Madrid le 9 décembre 1932 – disponibles sur www.itu.int avec les documents préparatoires de la Conférence ; A.G.R., Archives de Belgacom, n° 1006 : Conférence télégraphique et radiotélégraphique internationale de Madrid (1928-1938), et également les n° 1008-1011.

[286] Art. 11 et 44 du Règlement téléphonique (Révision du Caire, 1938) – disponible sur www.itu.int avec les documents préparatoires de la Conférence. Voy. également les échanges de courrier de janvier 1938, soulignant l'importance prévue de cette conférence pour la navigation aérienne, aux A.G.R., Archives du Conseil des Ministres formées par le Cabinet du Premier Ministre comme secrétariat du Conseil des Ministres, 1918-1940, n° 266.

SECTION II – LES CHEMINS PARALLÈLES DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DE L'AUDIOVISUEL (1945-1990)

Comme en 1914-1918, la Seconde Guerre mondiale bouleverse une nouvelle fois les activités de télécommunications. La radio et le téléphone sont un instrument essentiel de la guerre, qu'aucune création littéraire ou cinématographique, par exemple, n'a omis de représenter. L'INR, qui a sabordé ses installations en mai 1940, et la RTT, sont gérés durant la guerre par les secrétaires généraux, sous le contrôle allemand. Les équipements encore en place deviennent des cibles stratégiques des bombardements alliés[287]. Dès 1945, la plupart des lignes et services existants avant guerre sont reconstruits (sauf à Liège, où le bureau central a été complètement détruit lors du retrait des troupes allemandes), et l'activité téléphonique reprend de plus belle, sous la tutelle confirmée de la RTT[288]. Le gouvernement belge en exil s'est également forgé ses propres armes de propagande, en créant à Londres un Office de radiodiffusion nationale, dont le principal poste émetteur est installé à Léopoldville, au Congo belge. C'est l'Office qui est chargé, à la libération, de reprendre les activités radiophoniques, le matériel et les installations subsistants de l'INR, en attendant une réforme parlementaire de celui-ci. Les installations de Veltem sont intégralement reconstituées et les émissions y reprennent dès novembre 1944[289].

Parmi les progrès technologiques remarquables de l'après-guerre, l'électronique et le domaine du traitement automatique de l'information, qu'on appellera rapidement l'informatique, marquent – avec la recherche nucléaire – le début de ce qu'on appelle déjà la « troisième révolution industrielle ». La diffusion de ces techniques n'atteint pas toute l'Europe avant les années 1960 ; ce sont les Etats-Unis et le Japon qui dominent ces nouveaux secteurs, lesquels ne sont pas étrangers à la place de plus en plus incontournable de ces deux pays sur l'échiquier géopolitique mondial. Certes, le mot « informatique » n'intègre le dictionnaire de l'Académie française qu'en 1966, et son impact sur les télécommunications demeure marginal jusqu'aux années 1990[290]. Il n'en va pas de même de l'électronique, omniprésente dans toutes les activités de télécommunications et de radiodiffusion qui naissent ou se développent après 1945 : le téléphone, le télex, la télévision, les télécommunications par satellites, ... Ceux-ci vont en outre révolutionner la vie quotidienne de millions, bientôt de milliards, de personnes. L'expo 58 en est un des principaux révélateurs dans notre pays.

---

[287] Voy. rapport de la commission des postes, télégraphes et téléphones, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1944-1945, n° 102 ; J. DUJARDIN (1985), « Belgique », dans *La guerre des ondes. Histoire des radios de langue française pendant la Deuxième guerre mondiale*, pp. 157-225 ; A.G.R., Archives de Belgacom, n° 33 : Agents de la R.T.T. à la veille de et pendant la deuxième guerre mondiale (1937-1945) ; n° 34 : Organisation de l'Administration des Télégraphes pendant la seconde guerre mondiale (1939-1945) ; n° 36 : Organisation du service télégraphique et téléphonique dans les bureaux sous l'Occupation allemande (1940-1944) ; n° 39 : Situation du personnel des Télégraphes pendant la seconde guerre mondiale (1940-1946).

[288] Annexe 1 au rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Sénat, sess. extraord. 1946, n° 126, pp. 6-8.

[289] Arrêté-loi du 13 octobre 1942 instituant l'Office de radiodiffusion nationale belge, *M.B.*, 13 novembre 1942 ; rapport au Conseil et arrêté-loi du 5 septembre 1944 relatif au statut provisoire de la radiodiffusion en territoire libéré, *M.B.*, 23 septembre 1944 ; R. CASERT (1984), « De Belgische radio-omroep en het oplossen van de oorlogssituatie (1939-1947) », pp. 487-510.

[290] J.Y. BIRRIEN (1992), *Histoire de l'informatique* ; voy. également l'article « Histoire de l'informatique » sur l'encyclopédie libre *Wikipedia*, http://fr.wikipedia.org (consulté le 7 mai 2010).

La course à l'espace est lancée dès le début de la Guerre froide. Les Russes sont les premiers à lancer un satellite en orbite, le *Spoutnik 1*, le 4 octobre 1957. Son équivalent américain, *Explorer 1*, est lancé quelques mois plus tard, le 1er février 1958. Les progrès accomplis grâce à l'exploration spatiale vont transformer les infrastructures de télécommunications. Les satellites permettent en effet la transmission rapide de larges quantités de données, de sons et d'images par ondes radio sur de grandes distances, sans perte de qualité. Les principales utilisations des satellites de télécommunications sont, aujourd'hui encore, la téléphonie internationale et la retransmission en direct d'événements à la télévision.

Autre innovation promise à un avenir révolutionnaire, l'interconnexion d'ordinateurs à longue distance, au moyen de lignes téléphoniques ou par les ondes. Expérimenté durant les années 1960, cette technologie se développe notamment avec l'appui de l'UIT durant les années 1970, et fait apparaître le terme « *Internet* » au cours des années 1980, lorsque furent interconnectés le réseau informatique de l'agence de recherche de la Défense américaine ARPANET et celui de la *National Science Foundation*, appelé CSNet (*Computer Science Network*), aux Etats-Unis. La réseau mondial est encore en gestation mais, à l'instar de l'informatique, il va bouleverser les télécommunications dans les années 1990[291]. La société *Telindus* est la pionnière de cette technologie d'interconnexion en Belgique : elle installe des réseaux de transmission de données à partir de 1973.

Ces progrès techniques demeurent cependant largement étrangers aux préoccupations des secteurs qui nous occupent en Belgique jusqu'en 1990. Les téléphones et les télégraphes (la RTT), d'une part, la radiodiffusion et la télévision (l'INR, puis la RTB-BRT), d'autre part, connaissent une croissance si phénoménale qu'ils occupent d'abord et avant tout l'esprit des administrateurs publics qui sont à leur tête. Les deux secteurs sont institutionnellement et intellectuellement séparés durant toute la période examinée[292], ce qui justifie leur examen distinct ci-après (**SOUS-SECTIONS II** et **III**). Ils n'en conservent pas moins des liens forts l'un avec l'autre[293]. En particulier, ils sont tous deux englobés dans la définition internationale des *télécommunications* : celles-ci désignent « *toute transmission, émission ou réception de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de renseignements de toute nature, par fil, radioélectricité, optique ou autres systèmes électromagnétiques* »[294]. L'analyse internationale qui suit (**SOUS-SECTION I**) va d'ailleurs montrer que d'autres classifications ne sont pas moins pertinentes que celle pratiquée en Belgique, en particulier celle qui distingue les infrastructures et les services de communications.

---

[291] J. ABBATE (1999), *Inventing the Internet* ; « The Internet. Changing the way we communicate » (2000), pp. 4-17 ; voy. également L. CHEMLA (2005), « Une histoire d'Internet », pp. 65-76, ainsi que l'article « History of the Internet » sur l'encyclopédie libre *Wikipedia* en anglais, http://en.wikipedia.org (consulté le 10 mai 2010).

[292] Comme dans la plupart des pays européens. Voy. P. ALBERT, A.J. TUDESQ (1996), *Histoire de la radio-télévision*, p. 13, qui refusent pour ce motif d'envisager l'histoire des radiocommunications dans leur ouvrage.

[293] « *L'évolution rapide à laquelle nous assistons dans le domaine de la technologie de la transmission rend impossible toute séparation absolue entre les infrastructures des divers moyens de communication. Ainsi l'infrastructure de la télédistribution peut-elle servir également aux liaisons téléphoniques* » (annexe 2 du rapport de la commission des affaires culturelles, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1975-1976, n° 641/2, p. 55).

[294] Définition annexée à la Convention internationale des télécommunications (voy. *infra*), inchangée durant toute la période examinée.

SOUS-SECTION I – LA MISE EN COMMUN INTERNATIONALE DE TECHNIQUES, D'INFRASTRUCTURES ET DE PROGRAMMES

A. L'immédiat après-guerre

Contrairement à ce qui se pratique en Belgique ou ailleurs, les organisations internationales ne distinguent pas les activités de radiodiffusion et de télévision, d'une part, et de télécommunications de l'autre. Centrée davantage sur la technique et les infrastructures, l'*Union Internationale des Télécommunications* (UIT) reste l'institution internationale de référence, qui chapeaute l'ensemble du secteur. Une conférence des plénipotentiaires se tient en 1947 à Atlantic City, pour rebâtir la coopération internationale de l'après-guerre. Elle réunit toujours les délégués des Etats (neuf délégués pour la Belgique, dont des membres de la RTT, de l'INR, mais également de la Régie des voies aériennes ou du Ministère de la défense) et les représentants de nombreuses associations internationales, dont l'ONU et l'UNESCO, tout récemment créées. Le Bureau de l'UIT y est remplacé par un Secrétariat général permanent et chapeauté par un Conseil d'administration qui se réunit à intervalles réguliers, composé de membres dits indépendants. L'organe suprême de l'institution est la *Conférence de plénipotentiaires*, compétente pour réviser la Convention, tandis que les conférences administratives peuvent se réunir indépendamment et réviser les règlements adoptés, principalement les règlements télégraphique, téléphonique et des radiocommunications. L'UIT décide également lors de cette conférence de se rapprocher de l'ONU, dont elle devient une institution spécialisée. Et, poursuivant une volonté d'indépendance vis-à-vis de tout gouvernement, elle transfère son siège de Berne à Genève. Enfin, le français n'est plus la seule langue de l'Union : l'anglais, l'espagnol, le russe et le chinois en deviennent également des langues officielles[295].

En matière de radiocommunications, outre diverses réallocations de fréquence et dispositions spécifiques aux services maritimes et aériens, la conférence d'Atlantic City institue un *Comité international d'enregistrement des fréquences* (IFRB – *International Frequency Regulation Board*). Ce Comité – également constitué de membres indépendants – a principalement pour tâche de répertorier méthodiquement les assignations de fréquences faites par les différents pays, et dans la mesure du possible de les coordonner. Cela permet implicitement le contrôle du respect des règles édictées par l'UIT pour l'allocation des fréquences, et donc un contrôle des Etats ayant adhéré à l'UIT. Certes, ce contrôle n'est pas assorti de sanctions juridiquement contraignantes, mais un rapport d'infraction peut être rendu public par le Comité, ce qui peut pousser l'Etat récalcitrant à s'y conformer. Le procédé est courant aujourd'hui encore dans les relations internationales[296]. Enfin, les CCIT, CCIF et CCIR nés dans l'entre-deux-guerres poursuivent également leur travail de coordination et de standardisation, et forment, avec l'IFRB et le Conseil d'administration, les cinq organes permanents de l'UIT.

[295] Art. 1 à 15 et 26 de la Convention internationale des télécommunications signée à Atlantic City le 2 octobre 1947, et l'annexe 5 de celle-ci contenant l'accord entre l'ONU et l'UIT, *M.B.*, 17 décembre 1949 – disponibles sur www.itu.int avec les documents préparatoires de la Conférence ; A.G.R., Archives de Belgacom, n° 1022 : Conférence internationale des télécommunications d'Atlantic City (1947-1950).

[296] Art. 6 de la Convention précitée du 2 octobre 1947 ; art. 10 et 11, §17 du Règlement des radiocommunications y annexé, *M.B.*, 17 décembre 1949.

La coopération internationale, ou surtout européenne, en matière de radiodiffusion se révèle bien plus délicate après la guerre. L'*Union Internationale de Radiodiffusion* (UIR) s'est en effet compromise avec le régime nazi, plus ou moins contrainte et forcée par celui-ci de maintenir son centre de contrôle à Bruxelles pour surveiller les activités radiophoniques des Alliés. A la fin de la guerre, l'Union soviétique tente par conséquent de confier la surveillance des fréquences de radiodiffusion à un nouvel organisme européen qui succéderait à l'UIR, l'*Organisation Internationale de Radiodiffusion* (OIR), à laquelle adhèrent notamment la France, l'Italie, la Belgique et les Pays-Bas. Mais elle échoue à dissoudre l'UIR, que les Anglais préfèrent à une institution dominée par les Russes et les Etats qu'ils contrôlent[297]. Deux organisations internationales revendiquent donc, en 1946, le rôle d'expert en matière de répartition des fréquences de radiodiffusion en Europe, et elles sont toutes les deux représentées à la conférence d'Atlantic City de l'UIT en 1947. Une conférence européenne adopte un nouveau plan de répartition des fréquences de radiodiffusion dans le cadre d'une Convention européenne de radiodiffusion, signée en 1948, mais qui ne tranche pas la question de l'organisme de contrôle[298].

Les premières tensions de la Guerre froide contribuent cependant à rebattre les ententes au sein des deux organismes. Fin 1949, l'ensemble des pays d'Europe de l'Ouest quittent l'OIR pour fonder, en février 1950, une nouvelle organisation avec les membres de l'UIR. L'*Union Européenne de Radiodiffusion* (UER) qui se crée à l'Ouest a pour particularité que ses membres sont les organismes (publics) de radiodiffusion de pays membres de l'UIT, et non les Etats. La volonté exprimée par les membres fondateurs est de bloquer toute tentative d'ingérence politique au sein de la nouvelle institution[299]. La même année, l'OIR quitte son siège bruxellois et s'installe à Prague, marquant une séparation complète entre les deux organisations, et par conséquent entre la coopération est- et ouest-européenne.

B. La coopération internationale au cœur de la Guerre froide

1) L'évolution de l'Union internationale des Télécommunications

L'UIT n'a pas représenté un enjeu particulier de la Guerre froide, même si cette confrontation des deux blocs a indubitablement joué un rôle dans l'organisation et dans les décisions adoptées durant toute cette période par l'UIT, à l'instar de toutes les institutions liées aux Nations Unies. Dès 1952, une nouvelle conférence de l'UIT est réunie, qui conduit surtout à renforcer, dans la Convention, le caractère prioritaire de toute télécommunication relative à la sécurité de la vie humaine. De manière structurelle, la fusion des CCIT et CCIF y est également autorisée, puis concrétisée sous le nom de *Comité consultatif international télégraphique et téléphonique* (CCITT) qui se réunit pour la première fois à Genève en 1956, et enfin entérinée dans les règlements adoptés à Genève en 1958. La principale activité du CCITT est, en pratique, la

[297] « 50 ans d'Union », *Diffusion UER*, Hiver 1999-2000, pp. 12-14.
[298] Convention européenne de radiodiffusion (spéc. art. 11), Plan de Copenhague et Protocole final signés le 15 septembre 1948, *M.B.*, 14 janvier 1950. Voy. aussi la Convention régionale européenne du service mobile radiomaritime et Plan de Copenhague, signés le 17 septembre 1948, *M.B.*, 14 janvier 1950.
[299] « 50 ans d'Union », *Diffusion UER*, Hiver 1999-2000, pp. 15-16.

rédaction des normes techniques et de la standardisation des télécommunications par câble[300].

La Convention internationale des télécommunications est encore révisée à Genève, en 1959, à Montreux, en 1965 – année du centenaire de l'UIT –, à Malaga-Torremolinos en 1973 et à Nairobi en 1982. Les représentants belges à ces conférences sont exclusivement issus du monde diplomatique et de la RTT. Cela témoigne de l'esprit de la participation belge, désormais centrée sur les questions téléphoniques et télégraphiques. Le principal apport institutionnel de ces révisions est la possibilité ouverte en 1965 de tenir, dans le cadre de l'UIT, des conférences administratives régionales, distinguées des conférences administratives mondiales. Ces conférences régionales deviennent d'ailleurs de plus en plus régulières en Europe, en matière de radiocommunications et d'attribution des fréquences notamment.

Mais c'est surtout le rapprochement avec les Nations Unies qui s'accentue lors de chaque révision : les conditions de travail, les avantages et les rémunérations du personnel de l'UIT sont calqués sur celui des agents de l'ONU ; l'UIT s'engage à participer activement au Programme élargi d'assistance technique mené par l'ONU, puis au PNUD – le Programme des Nations Unies pour le Développement – qui lui a succédé en 1966. L'UIT se donne d'ailleurs pour nouvelle mission, dès 1959, d' « *encourager la création, le développement et le perfectionnement des installations et des réseaux de télécommunications dans les pays nouveaux ou en voie de développement par tous les moyens à sa disposition, en particulier par sa participation aux programmes appropriés des Nations Unies* », confortée en 1982 par l'objectif général de « *promouvoir et d'offrir l'assistance technique aux pays en développement dans le domaine des télécommunications* ». Ces préoccupations accompagnent en effet le processus mondial de décolonisation, qui accroît le poids des pays en voie de développement au sein de l'UIT – au point de remettre en question, aux Etats-Unis principalement, l'intérêt même de participer aux travaux de l'UIT –. En 1982, l'arabe devient la sixième langue officielle de l'Union[301].

C'est enfin dans le cadre régional de l'UIT, mais aussi de l'*Union postale universelle* (voy. *supra*) qu'est créée le 26 juin 1959 la *Conférence européenne des Administrations des postes et des télécommunications* (CEPT). Cette organisation intergouvernementale a principalement pour objectif, en matière de télécommunications, de compléter et

[300] Art. 36 de la Convention internationale des télécommunications révisée à Buenos Aires le 22 décembre 1952, et le 2e Protocole annexé à celle-ci, approuvés par la loi du 15 juillet 1955, *M.B.*, 5 octobre 1955 ; règlements télégraphiques et téléphoniques internationaux révisés à Genève le 29 novembre 1958, approuvés par arrêté royal du 9 décembre 1959, *M.B.*, 24 décembre 1959 – disponibles sur www.itu.int. Voy. notamment, en témoignage de l'importante activité du CCITT, la liste des avis déjà rendus, annexée au règlement téléphonique international révisé du 29 novembre 1958, ainsi que C. MONVILLE (1990), *Vers une nouvelle réglementation des télécommunications*, pp. 192-193.

[301] Art. 4, §2, d) de la Convention internationale des télécommunications révisée à Genève le 21 décembre 1959 et, en particulier, les résolutions n° 6, 7 et 25 à 29 y annexées, approuvées par la loi du 11 septembre 1962, *M.B.*, 8 décembre 1962 ; Convention révisée à Montreux le 12 novembre 1965 et les résolutions n° 5, 27 à 30, 32 et 33, approuvées par la loi du 15 juin 1971, *M.B.*, 18 août 1971 ; Convention révisée à Malaga-Torremolinos le 25 octobre 1973 et les résolutions n° 16 à 21 et 29, ainsi que le vœu n° 2 y annexés, approuvés par la loi du 8 février 1978, *M.B.*, 6 octobre 1978 ; art. 4, §1er, a) et §2, c), et art. 16 de la Convention révisée à Nairobi le 6 novembre 1982, ainsi que les résolutions n° 16 à 19, 21 à 27 et le vœu n° 2 y annexés, approuvés par la loi du 28 août 1986, *M.B.*, 21 mai 1987 – disponibles sur www.itu.int. Voy. M.F. WATINE, A. LE GOURRIEREC (1978), « L'Union internationale des Télécommunications face aux nouveautés techniques », spéc. pp. 589-590.

d'harmoniser les réseaux de télécommunications déjà en place, en ce compris l'attribution des fréquences radio[302]. La CEPT n'est composée, durant toute la Guerre froide, que de pays d'Europe occidentale. Comme pour l'UIT, c'est d'abord la RTT qui y représente la Belgique. A l'instar de l'UER – l'indépendance en moins –, il s'agit donc surtout d'un lieu de rencontre et de coordination des organismes publics s'occupant des postes et des télécommunications. Cette organisation joue un rôle primordial sur la scène européenne jusqu'à ce que les Communautés européennes décident de s'investir dans le secteur des télécommunications, au début des années 1980 (voy. *infra*).

2) La conquête spatiale

Sur le plan technique, l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique est prise en compte par l'UIT dès la modification du règlement international des radiocommunications en 1959, un peu plus d'un an après le lancement des premiers satellites *Spoutnik* et *Explorer*. Une conférence administrative extraordinaire est réunie en 1963 afin d'attribuer des bandes de fréquences radio pour les projets de télécommunications par satellites. Le recours à et le développement des techniques spatiales deviennent un objectif exprès de l'UIT en 1973, et la répartition des fréquences radio et des orbites géostationnaires des satellites devient une de ses activités essentielles. Cette répartition est menée par les conférences administratives mondiales et régionales des radiocommunications et par le CCIR, puis contrôlée par l'IFRB[303].

L'ONU elle-même n'est pas en reste, puisqu'elle adopte, également à partir de 1959, de nombreuses résolutions relatives à la « *coopération internationale touchant les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique* », estimant notamment que « *les nations du monde doivent pouvoir dès que possible communiquer au moyen de satellites sur une base mondiale et non discriminatoire* ». Elle institue dès sa première résolution un *Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique* toujours très actif aujourd'hui, et souligne l'importance du rôle de l'UIT dans ce cadre, faisant même pression sur celle-ci pour qu'elle alloue suffisamment de fréquences radio aux communications spatiales. Ces travaux aboutissent en 1967 à la signature du *Traité sur les principes régissant les activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes*. Cette convention, si elle ne traite pas comme tel des télécommunications, confère aux seuls Etats la responsabilité des activités nationales dans l'espace extra-atmosphérique, que ces activités « *soient entreprises par des organismes gouvernementaux ou par des entités non gouvernementales* », et impose que toute activité menée par des entités non

[302] Voy. www.cept.org ; ainsi que L. LABORIE (2006), « A Missing Link ? Telecommunications Networks and European Integration (1945-1970) ».

[303] Résolution n° 34 annexée à la Convention révisée à Genève le 21 décembre 1959, résolution n° 24 et vœu n° 2 annexés à la Convention révisée à Montreux le 12 novembre 1965, art. 4, §2, c) de la Convention révisée à Malaga-Torremolinos le 25 octobre 1973 et la résolution n° 37 y annexée ; Règlement des radiocommunications révisé à Genève en 1959 et approuvé par arrêté royal du 4 janvier 1961, *M.B.*, 10 février 1961, révisé en 1963 et approuvé par arrêté royal du 26 novembre 1964, *M.B.*, 9 décembre 1964, et encore révisé à de nombreuses reprises jusqu'en 1989 – à paraître sur www.itu.int. Voy. V. TIMOFEEV, « De la télégraphie sans fil au tout hertzien », *Nouvelles de l'UIT*, avril 2006, n° 3 – disponible en anglais sur www.itu.int/itunews (consulté le 12 avril 2010) ; F. LYALL (1997), « The role of the International Telecommunication Union », pp. 253-267 ; M.F. WATINE, A. LE GOURRIEREC (1978), *op.cit.*, pp. 593-604.

gouvernementales fasse l'objet « *d'une autorisation et d'une surveillance continue de la part de l'Etat* »[304].

Mais ce qui est particulièrement original, aux débuts de la conquête de l'espace, c'est l'accord intergouvernemental « *établissant un régime provisoire applicable à un système commercial mondial de télécommunications par satellites* » conclu en 1964 entre les principaux Etats membres de l'UIT, sauf ceux relevant de la sphère soviétique. Cet accord prévoit la constitution d'un consortium international commun aux gouvernements signataires, aux fins d'exploiter un service de communications par satellites. En d'autres mots, il s'agit de l'institution d'une sorte de monopole public, à dimension mondiale, même s'il est fortement contrôlé par les américains, et à but commercial, « *le secteur spatial* [étant] *la propriété indivise des signataires de l'Accord spécial proportionnellement à leur contribution respective* », les signataires s'engageant à payer les services rendus. Cet accord donne naissance à l'*International Telecommunications Satellite Consortium* (INTELSAT), qui reprend en 1971 la propriété des installations spatiales de télécommunications. La Belgique, via la RTT en particulier, en est un des membres fondateurs. INTELSAT se voit donc attribuer le monopole de l'exploitation de l'espace nécessaire aux « *services publics de télécommunications* », en vue de fournir à toutes les régions du monde – soit, en pratique, toutes celles acceptant la sphère d'influence américaine – l'accès à ses installations de manière non discriminatoire. Dès le début des années 1970, plus de 80 pays utilisent la dizaine de satellites d'INTELSAT pour leurs communications par téléphone, par télégraphe ou par télex, pour la transmission de données ou de programmes de radiodiffusion et de télévision, relayés par 63 stations « *terriennes* » établies dans 39 pays. En Belgique, la station ardennaise de Lessive est construite en 1972 par la RTT et devient un de ces relais[305].

L'accord de 1971 permet cependant l'institution de systèmes régionaux d'exploitation de satellites, pour autant qu'il ne cause pas de « *dommage économique considérable* » à INTELSAT. La CEPT, l'UER et la nouvelle *Agence spatiale européenne* (ESA), créée en 1974[306], et donc en pratique les gouvernements ouest-européens qui font partie de ces institutions, dont la Belgique, vont s'entendre dès 1977 pour mettre sur pied un réseau de satellites européens sur le modèle d'INTELSAT. La nouvelle organisation européenne prend le nom d'EUTELSAT, lance son premier satellite en 1979 et reçoit sa forme définitive en 1982. Elle a pour objet de « *concevoir, mettre en place, construire, exploiter et entretenir le secteur spatial du système ou des systèmes européens de*

[304] Résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, 14e session, n° 1472 du 12 décembre 1959 ; 16e session, n° 1721 du 20 décembre 1961 ; 17e session, n° 1802 du 14 décembre 1962 ; 18e session, n° 1962 et 1963 du 13 décembre 1963 ; et art. VI du Traité ouvert à la signature le 27 janvier 1967 et approuvé par la loi du 4 décembre 1972, *M.B.*, 12 février 1974 – disponibles sur www.un.org.

[305] Accord établissant un régime provisoire applicable à un système commercial mondial de télécommunications par satellites, et accord spécial y annexé, signés à Washington le 20 août 1964 et approuvés par la loi du 26 mai 1969, *M.B.*, 21 novembre 1969 ; accord et accord d'exploitation relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites « INTELSAT », signés à Washington le 20 août 1971 et approuvés par la loi du 14 décembre 1972, *M.B.*, 25 mai 1973. Voy. l'exposé des motifs de cette dernière loi, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1971-1972, n° 379/1 ; ainsi que J.N. PELTON (1998), « The History of Satellite Communications », dans l'incontournable somme historique sur l'histoire du programme spatial civil américain de J.M. LOGSDON (1995-2008), *Exploring the Unknown*, vol. III, pp. 1-11 – disponible sur http://history.nasa.gov.

[306] Convention portant création d'une Agence spatiale européenne, et annexes I à V, signées à Paris le 30 mai 1975, et approuvées par la loi du 20 juillet 1978, *M.B.*, 1er décembre 1978.

télécommunications par satellite », et est considérée comme un « *système commercial destiné à fournir un service d'intérêt général* »[307].

La coopération internationale dans le domaine des satellites de télécommunications a donc, durant les années 1970 et 1980, « *pris la forme d'une gestion commune des services publics par le moyen d'organisations internationales à vocation mondiale ou régionale que l'on peut assimiler à des services publics internationaux* »[308]. Ceux-ci sont cependant rapidement mis sous la pression d'une concurrence privée, américaine principalement, de plus en plus largement autorisée dès le milieu des années 1980.

3) La radiodiffusion et la télévision

Contrairement à l'UIT, la coopération internationale en matière de radiodiffusion reste surtout fondée sur une base régionale et non contraignante juridiquement. En Europe par conséquent, et ce jusqu'en 1989, cette coopération est scindée entre l'Est et l'Ouest. L'UER, pour rappel, est une association des organismes publics de radiodiffusion de l'Europe occidentale ; elle n'est donc pas une organisation gouvernementale, même si ce sont uniquement des organismes publics qui y participent. Créée en 1950, elle accompagne le développement de la télévision, laquelle devient très rapidement l'outil de coopération par excellence de l'institution.

La principale réalisation de l'UER est l'*Eurovision*, un projet de mise en commun et d'échange d'infrastructures, de techniques et d'émissions de télévision. Elle naît en juin 1954, un peu moins d'un an après la diffusion en direct dans cinq pays, dont la Belgique, du couronnement de la reine Elisabeth d'Angleterre, le symbole de la première coopération entre organismes publics de télévision. L'Eurovision permet à la fois de coordonner la retransmission de grands événements internationaux, mais également de donner un cadre technique et juridique pour l'échange de programmes et d'actualités entre ses membres. Le projet devient également un outil de solidarité (financière) pour négocier les droits de retransmission des grands événements internationaux, essentiellement sportifs, et un instrument politique pour les organismes de radiodiffusion à l'égard de toute autre institution nationale ou internationale. Un *Centre International pour la coordination des échanges Eurovision* est installé dans les locaux du Palais de justice de Bruxelles – décidément fort prisé pour les expériences de télécommunications – en 1955, et l'occupe jusqu'en 1979. Les transmissions internationales d'images cessent d'être expérimentales lors des Jeux Olympiques d'hiver de 1956, quittent l'Europe lors de la coupe du monde de football au Chili en 1962 et passent en couleur en 1967. L'UER atteint son apogée au début des années 1980, à l'ère des satellites et à l'aube de la télévision numérique, qu'elle contribue à développer. Son rayonnement international est important, avec un bureau à New-York

[307] Sur le même modèle a également été créée une *Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites* (INMARSAT) en 1976. Voy. la convention et l'accord INMARSAT signés à Londres le 3 septembre 1976, et approuvés par la loi du 13 juillet 1979, *M.B.*, 15 novembre 1979 ; la convention et l'accord EUTELSAT, signés le 15 juillet 1982, et approuvés par la loi du 20 juin 1985, *M.B.*, 14 novembre 1985 (ainsi que l'historique rappelé dans l'exposé des motifs et le rapport relatifs à cette loi, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1983-1984, n° 732/1 et 732/2) ; C. MORROW (1985), « Le système Eutelsat », pp. 803-811.

[308] L. RAVILLON (1998), « Les organisations internationales de télécommunications par satellite : vers une privatisation? », pp. 533-534. Voy. également G. LAFFERRANDERIE , D. CROWTHER (1997), *Outlook on Space Law Over the Next 30 Years*, spéc. pp. 28 et s.

et à Washington, et l'association de plusieurs dizaines de pays non européens à ses travaux[309].

C. Les télécommunications et la construction européenne

Les organisations internationales spécialisées ne sont pas les seules à s'occuper de télécommunications ou de radiodiffusion. Le Conseil de l'Europe prévoit dès 1950, à l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales[310], qui consacre notamment la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées, que « *le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisation* ». Selon l'appréciation *a posteriori* de la Cour européenne des droits de l'homme, cette insertion tardive « *s'inspirait manifestement de préoccupations techniques ou pratiques, comme le nombre réduit de fréquences disponibles et les investissements importants à consacrer à la construction des émetteurs. Elle traduisait aussi un souci politique de plusieurs Etats : réserver à la puissance publique l'activité de radiodiffusion* » [311]. De nombreux autres accords sont adoptés au sein du Conseil de l'Europe, à partir de 1958, notamment relatifs à « *l'échange des programmes au moyen de films de télévision* » ou à la protection des émissions de radiodiffusion, en se référant expressément à la Convention internationale des télécommunications[312].

Au sein des communautés européennes, par contre, les préoccupations relatives aux télécommunications et à la radio-télévision ne sont pas une priorité ; il n'y est d'ailleurs pas fait référence explicitement dans la réglementation européenne avant les années 1980. En 1974, ce n'est que pour « *essayer de normaliser dans l'avenir le matériel* [des télécommunications] *et d'en soumettre le prix à la concurrence internationale* » que la CEE s'occupe informellement des télécommunications, parmi les activités économiques soumises aux libertés européennes de circulation des services et des marchandises, de libre établissement, ainsi qu'aux règles de concurrence[313]. Pour le surplus, il ne

---

[309] P. ALVES (2007), « L'union européenne de Radiodiffusion, 1950-1969. Une approche internationale et communautaire de la télévision » ; « 50 ans d'Union », *Diffusion UER*, Hiver 1999-2000, pp. 15-27 ; R. GRESSMANN, « Petite histoire de la radiodiffusion », *UER – Revue Technique*, n° 283, 2000, p. 3-19.

[310] Signée à Rome le 4 novembre 1950 et approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955 – disponible sur www.echr.coe.int.

[311] Cour eur. D.H., arrêt *Groppera Radio AG et autres c. Suisse* du 28 mars 1990, §60. Cette partie de l'article 10 a été ajoutée par le « Comité d'Experts gouvernementaux » chargé de réviser le projet de convention durant la 5e session du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu du 3 au 9 août 1950, mais n'a pas été discuté en Comité des ministres lors de l'approbation du projet de convention le 7 août. Il n'est donc pas possible de vérifier les motifs de cette règle à partir des seuls travaux préparatoires publiés de la Convention.

[312] Arrangement européen sur l'échange des programmes au moyen de films de télévision signé à Paris le 15 décembre 1958, et approuvé par la loi du 14 février 1962, *M.B.*, 28 mars 1962 ; arrangement européen pour la protection des émissions de télévision signé à Strasbourg le 22 juin 1960, approuvé par la loi du 14 janvier 1968, *M.B.*, 6 mars 1968, et révisé par les protocoles des 22 janvier 1965, 14 janvier 1974, 21 mars 1983 et 20 avril 1989 ; accord européen pour la répression des émissions de radiodiffusion effectuées par des stations hors des territoires nationaux signé à Strasbourg le 22 janvier 1965 - disponibles sur http://conventions.coe.int.

[313] Rapport de la commission des communications, des postes, télégraphes et téléphones, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1974-1975, n° 4-XV/2, p. 43. Voy. cependant quelques normes européennes relatives à l'industrie des films et du cinéma adoptées dès les années 1960, citées dans J.F. POLO (2003), « La naissance d'une direction audiovisuelle à la commission : la consécration de l'exception culturelle », pp. 11-13 ; ainsi que les diverses tentatives politiques dans L. LABORIE (2006), *op.cit.*, spéc. pp. 203-205 ;

semblait pas envisageable, à l'époque, de remettre en cause les monopoles publics existants dans le secteur, lesquels coopéraient déjà au sein de la CEPT ou de l'UER. Le rôle que pouvait jouer la CEE semblait donc superflu. Ce n'est qu'après les grandes transformations technologiques des années 1970 (notamment les nouvelles techniques de diffusion par câble et par satellite, ainsi que l'interconnexion des ordinateurs) et parallèlement à la forte contestation libérale des années 1980, que les institutions communautaires vont commencer à s'occuper de ces deux secteurs. L'adoption de l'Acte unique européen en 1986 et la promotion du grand marché unique européen donnent à cet égard un fondement politique important pour des avancées juridiques jusqu'alors confinées à quelques arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes[314].

La télévision est en première ligne. De nombreux acteurs sont d'ailleurs convaincus de la place primordiale que celle-ci est susceptible d'occuper dans la création d'une identité européenne, et donc dans le processus d'intégration et d'unification européenne[315]. La création de chaînes de télévision européennes est déjà évoquée. Le Parlement européen adopte le premier une résolution sur la radio et la télévision en 1982, principalement en vue de l'adoption de règles européennes relatives aux pratiques publicitaires ainsi qu'à la protection de la jeunesse. La Commission y répond par un imposant et fondateur *Livre vert sur l'établissement du marché commun de la radiodiffusion, notamment par satellite et par câble*, surtitré « *Télévision sans frontières* »[316]. Elle y renvoie notamment, pour ce qui concerne les techniques de diffusion, à sa politique naissante en matière de télécommunications, démontrant ainsi l'importance des liens persistants entre les deux secteurs. Le livre vert s'occupe surtout de proposer une politique à même de favoriser la libre circulation des biens et des services audiovisuels, dont le principal obstacle consiste, selon la Commission, dans les règles nationales restrictives – voire, comme en Belgique, prohibitives (*infra*, §3, C) – de publicité à la télévision. Il propose également d'adopter des règles harmonisées en matière de protection de la jeunesse. Mais surtout, cela n'est pas anodin pour notre propos, le livre vert reconnaît déjà (pp. 189 et s.) qu'une entreprise (publique ou privée) de radio-télévision fondée par la loi et chargée de tâches ou services publics peut constituer un service d'intérêt économique général, et donc déroger à certaines règles de concurrence, conformément à l'article 90, §2 du traité CEE. Il constate néanmoins simultanément – et paradoxalement – que les législations nationales considèrent toutes la radio-télévision comme un service d'intérêt général, mais non économique : plutôt d'intérêt culturel ou social[317].

---

et surtout dans la thèse de A. VAN LAER (2011), *Vers une politique industrielle commune. Les actions de la Commission européenne dans les secteurs de l'informatique et des télécommunications (1965-1984)*.

[314] Pour l'audiovisuel, voy. notamment C.J.C.E., arrêt *Sacchi* du 30 avril 1974, C-155/73, §§ 6-7, et note V.v.T., *Sociaal-economische Wetgeving*, 1974, pp. 475-479 ; C.J.C.E., arrêts *Coditel* du 18 mars 1980, C-62/79, § 12, et du 6 octobre 1982, C-262/81, § 11 – voy. la suite des arrêts Coditel dans Cass. 30 juin 1983, *Pas.*, 1983, I, p. 1228 – ainsi que les références citées par F. DEHOUSSE (1996), « La politique européenne de l'audiovisuel », pp. 8-18, qui souligne l'influence des arrêts de la Cour de justice sur la réglementation communautaire. Pour les télécommunications, voy. notamment C.J.C.E., arrêt *British Telecom* du 20 mars 1985, C-41/83 ; ainsi que les références citées par F. DEHOUSSE (1995), « La politique européenne des télécommunications », pp. 6-11 ; et par C. MONVILLE (1990), *Vers une nouvelle réglementation des télécommunications*, pp. 162-174.

[315] J.F. POLO (2003), *op.cit.*, pp. 12-14.

[316] Résolution du 12 mars 1982 relative à la radiodiffusion et à la télévision dans la Communauté européenne, *J.O.*, C-87 du 5 avril 1982 ; Livre vert du 14 juin 1984, COM (84) 300 final, spéc. pp. 105-208 – disponible en anglais sur http://aei.pitt.edu.

[317] Ce paradoxe est notamment le reflet de l'organisation interne de la Commission européenne, qui a

La Commission publie un autre livre vert en 1987, portant cette fois *sur le développement du marché commun des services et équipements de télécommunications*, surtitré « *Vers une économie européenne dynamique* ». L'intention fondamentale est de libéraliser autant que possible le secteur, en garantissant en tout cas une totale liberté d'accès aux infrastructures et la libre prestation de services au moyen de celles-ci. L'accent est notamment mis sur l'amélioration technique harmonisée de la ligne téléphonique, à transformer en « réseau numérique à intégration de services » (ISDN – *Integrated Services Digital Network*). On ne parlera bientôt plus que de la ligne ISDN, susceptible de transmettre non seulement la voix, mais également du texte, des images, des vidéos simples, des données. De manière plus ambiguë, le livre vert entend encore préserver le rôle historique des administrations nationales dans le développement et l'exploitation des infrastructures, mais à les soumettre aux règles de concurrence européenne pour ce qui concerne leurs activités dites commerciales. La Commission insiste en effet pour que soient nettement distinguées les fonctions de réglementation et d'exploitation des télécommunications par une autorité publique[318].

Les premières normes européennes qui mettent en application ces principes datent en général de la fin des années 1980, et ne sont donc pas encore transposées en Belgique durant la période examinée[319]. La plus importante d'entre elles est la directive « *Télévision sans frontières* » adoptée en 1989. Celle-ci impose aux Etats membres d'assurer la liberté de réception et de ne pas entraver « *la retransmission sur leur territoire d'émissions de radiodiffusion télévisuelle en provenance d'autres États membres* », pour autant que ces émissions respectent la réglementation européenne commune (principalement en matière de publicité commerciale, de protection des mineurs et d'incitation à la haine), ainsi que celle de leur pays d'origine. Outre la consécration de la libre circulation des émissions, qui s'inscrit parfaitement dans les objectifs économiques et juridiques historiques des communautés européennes, la directive impose également « *chaque fois que cela est réalisable* » des quotas de diffusion et de financement d'œuvres européennes. Cette mesure est particulièrement controversée à l'époque. Si elle paraît plus originale, pouvant relever d'une politique culturelle européenne, elle n'en est pas moins justifiée par des motifs essentiellement économiques, liés à la taille critique nécessaire pour produire des émissions télévisuelles[320].

---

confié à une de ses directions générales les questions de libre circulation relative à l'audiovisuel, et à une autre les aspects culturels et d'information de l'audiovisuel. Les confrontations entre les deux directions seront récurrentes jusqu'en 1990. Voy. J.F. POLO (2003), *op.cit.*, spéc. pp. 20-23 ; J.F. POLO (2001), « La relance de la politique audiovisuelle européenne… », pp. 7-9.

[318] Livre vert du 30 juin 1987, COM (87) 290 final – disponible en anglais sur http://aei.pitt.edu ; entériné par la résolution du Conseil des ministres du 30 juin 1988, *J.O.*, 4 octobre 1988, C 257. Voy. P. GRISET (2007), « La France et les télécommunications européennes face aux mutations des années 1980 » ; A. VALLEE (1990), « Les Etats pourront-ils faire l'Europe des télécommunications ? » ; C. MONVILLE (1990), *op.cit.*, pp. 175-185.

[319] Directive 86/361/CEE du 24 juillet 1986 concernant la première étape de la reconnaissance mutuelle des agréments d'équipements terminaux de télécommunications, *J.O.* 5 août 1986, L 217 ; décision 87/95/CEE du 22 décembre 1986 relative à la normalisation dans le domaine des technologies de l'information et des télécommunications, *J.O.*, 7 février 1987, L 36 ; directive 87/372/CEE du 25 juin 1987 concernant les bandes de fréquence à réserver pour l'introduction coordonnée de communications mobiles terrestres publiques cellulaires numériques paneuropéennes dans la Communauté, *J.O.*, 17 juillet 1987, L 196 (rectificatif 16 septembre 1987, L 265) ; directive 88/301/CEE du 16 mai 1988 relative à la concurrence dans les marchés de terminaux de télécommunication, *J.O.*, 27 mai 1988, L 131 ;

[320] Directive 89/552/CEE du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion

* *

*

Comme durant la première moitié du 20e siècle, la coopération internationale en matière de télécommunications est avant tout justifiée par l'évolution des techniques, la nécessité de contrôler des ressources rares pour les radiocommunications, et la volonté d'interconnexion des réseaux avec et sans fil. Elle permet également une mise en commun des moyens et des hommes, assurant la réussite de projets aussi colossaux que celui de la conquête de l'espace. Les infrastructures et les réseaux constituent ainsi les axes majeurs de l'action internationale.

Le droit international des télécommunications montre par ailleurs deux tendances, davantage appelées à se succéder qu'à s'opposer l'une à l'autre. Le rôle des Etats est d'abord prépondérant et marque toutes les conventions internationales conclues depuis la Seconde guerre mondiale, en particulier dans le secteur spatial. Ce sont les Etats qui sont responsables et qui, dans la plupart des cas, exploitent les activités de télécommunications, avec la bénédiction des organisations internationales. La montée en puissance des Communautés européennes, en parallèle à la contestation libérale du rôle de l'Etat, amorce la seconde tendance, celle du retrait progressif des institutions publiques de l'exploitation des réseaux téléphoniques ou des radio-télévisions, non sans amorcer simultanément le déclin de l'influence des organisations internationales sur le secteur des télécommunications. Dans les deux cas cependant, c'est la sphère internationale qui annonce nombre des orientations que la Belgique va prendre pour réglementer ce secteur.

SOUS-SECTION II – L'ÂGE D'OR DE LA RTT[321]

A. Public-privé : le monopole public à outrance

Le monopole public d'exploitation des télégraphes et des téléphones, une fois établi en 1930, n'a plus fait l'objet de véritable remise en question avant la fin des années 1980. Durant soixante années, l'Etat va diriger et développer, voire exploiter, la RTT sans tolérer aucune concurrence dans ses deux services principaux que sont les correspondances télégraphiques et téléphoniques. Si les textes légaux demeurent presque inchangés durant toute cette période, il n'en va cependant pas de même des techniques utilisées, des infrastructures mises en place ou des services offerts au public.

---

télévisuelle, *J.O.*, 17 octobre 1989, L 298. Voy. F. DEHOUSSE (1996), « La politique européenne de l'audiovisuel », pp. 19-24 ; P. DELWIT, C. GOBIN (1991), « Etude du cheminement de la directive "télévision sans frontières" : synthèse des prises de position des institutions communautaires ». Comp. avec la Convention européenne sur la télévision transfrontière, adoptée dans le cadre parallèle du Conseil de l'Europe le 5 mai 1989 (mais non ratifiée par la Belgique) - disponible sur http://conventions.coe.int.

[321] Voy. P. VERHOEST (2000), *Openbare telecommunicatie (1789-1998)*, pp. 93-134 ; J.C. BURGELMAN, Y. PUNIE, P. VERHOEST (1995), *Van telegraaf tot Telenet. Naar een nieuw communicatiebestel in België en Vlaanderen ?* ; C. MONVILLE e.a. (1990), *Vers une nouvelle réglementation des télécommunications* ; B. DE CROMBRUGGHE, Y. POULLET (1986), « La réglementation des télécommunications en Belgique » ; J.L. IWENS, J.P. VERCRUYSSE (1982), *Les télécommunications en Belgique. Enjeux et stratégies* ; *Régie des télégraphes et des téléphones de Belgique, 1930-1955* (1955).

Dans un premier temps, comme en 1918, la RTT se trouve dans une phase de reconstruction de son réseau : il faut « *reconstruire les installations détruites ou endommagées par faits de guerre* » – plus de 100.000 abonnés sont en attente de raccordement – ; il faut poursuivre la modernisation du réseau, et donc principalement achever la mise en œuvre du plan d'automatisation générale lancé avant la guerre, en ce compris pour la télégraphie ; il faut enfin « *augmenter les voies de communication, spécialement avec l'étranger, à l'aide de nouvelles relations par télégraphie ou par téléphonie sans fil* », notamment en ce qui concerne le service *Belradio* et les services de radiocommunications maritimes et aériennes[322]. Cette période est également marquée par la naissance du service *télex* (contraction de l'expression anglaise *Telegraph exchange*), à savoir un service d'abonnement au télégraphe à partir d'un poste privé[323]. Apparaît enfin le *service mobile terrestre*, soit un service de radiocommunications avec des véhicules en circulation, offert au public dès le milieu des années 1950 mais à un prix encore prohibitif. Par ailleurs, les contrats de travaux et de fournitures passés avec les sociétés Bell et ATEA sont poursuivis, quelles que soient les évolutions des techniques et des services, chacune des deux sociétés disposant toujours d'un monopole de fournitures de la majorité des équipements pour une zone géographique. La RTT soutient en effet que cette « *concurrence* » suffit pour lui faire bénéficier de prix favorables, tout en maintenant les difficultés d'entretien des systèmes employés à un niveau de complexité raisonnable – seul un système, deux au maximum, doit être maîtrisé par son personnel –[324].

A partir de 1960, la Régie connaît une croissance extrêmement forte, soutenue par des investissements massifs dans ses infrastructures. Elle est à la pointe du progrès : elle dispose d'un réseau presque entièrement automatisé, en cours de mutation vers l'électronique et l'informatisation, dont les câbles aériens ont pratiquement disparu. Elle permet dès le début des années 1970 la location de ses lignes téléphoniques pour la transmission de données ; des entreprises, telle *Telindus*, vont s'en servir pour fournir elles-mêmes des services de télécommunications. Cette évolution fixe une des limites du monopole d'exploitation : il ne s'étend pas à tous les services susceptibles d'utiliser les lignes téléphoniques. La modernisation du télex signe le déclin inéluctable du service télégraphique, ainsi que de *Belradio*, qui disparaît au début des années 1970. Un service « *Sémaphone* » voit le jour en 1965, qui permet la transmission d'informations codées entre un poste téléphonique et un récepteur radio. C'est ensuite le *mobilophone* qui remplace le peu rentable service mobile terrestre[325]. La dernière

[322] Rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Sénat, sess. extraord. 1946, n° 126, p. 3 ; rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1948-1949, n° 396, pp. 11-15 ; *Régie des télégraphes et des téléphones de Belgique, 1930-1955* (1955).

[323] Arrêté royal du 25 avril 1956 fixant les tarifs télex intérieurs, *M.B.*, 18 mai 1956 ; arrêté ministériel du 26 avril 1956 approuvant le règlement général sur les tarifs et conditions d'usage de la correspondance télégraphique télex en service intérieur, *M.B.*, 18 mai 1956 (*err.* 7 juin 1956).

[324] *Régie des télégraphes et des téléphones de Belgique, 1930-1955* (1955), p. 39. Le monopole, de fait ou contractuel, est parfois légèrement ouvert à la concurrence pour certains équipements liés à de nouveaux services. Mais, pour les postes téléphoniques par exemple, l'agréation d'un appareil *Siemens* a juste permis à la société de répondre à l'appel d'offres de la RTT, qui a ensuite conclu le contrat avec Bell au prix des appareils *Siemens*. Cette ouverture semble donc largement factice. Voy. le rapport de la commission parlementaire mixte chargée de l'examen du rapport R.T.T. du Comité supérieur de contrôle, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1974-1975, n° 630/1, pp. 35-43.

[325] Rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1972-1973, n° 4-XV/3, pp. 4-8 ; exposé du ministre socialiste des PTT Anseele, *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1970-1971, 20 avril 1971, pp. 16-18 ; arrêté royal du 18 juin 1965 fixant les tarifs du service « Sémaphone », *M.B.*, 30 juin 1965 ; rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1959-1960, n° 130, p. 1 ; et

étape de cette évolution est marquée par la construction de la station terrestre ardennaise de Lessive en 1972, qui devient un important relais européen des communications internationales par satellite[326]. La diversification des services offerts et l'adaptation constante à l'évolution technique caractérisent l'entreprise publique, qui connaît ainsi une relativement longue période dorée.

Entre 1973 et 1985, la situation financière de la RTT est nettement moins rose et la politique d'investissement atteint ses limites. Surtout, les recettes de la RTT – lorsqu'elles existent – et l'institution elle-même sont utilisées pour soutenir l'Etat dans la dure crise économique consécutive aux chocs pétroliers de 1973 et 1979[327]. C'est la caricature d'un monopole utilisé à des fins étrangères aux services exploités. Le service ne suit d'ailleurs plus, la RTT ayant de plus en plus de difficultés à satisfaire les demandes d'abonnements, et la dette ne cesse de croître. C'est en 1973, en outre, qu'éclatent les affaires connues sous le nom de « scandales de la RTT », qui font grand bruit dans la presse. Ces scandales sont essentiellement le fait de l'administrateur général, qui a abusé de sa position pour passer des contrats avec des sociétés dans lesquelles il avait des intérêts. L'affaire a le mérite d'attirer l'attention sur la dépendance de la RTT vis-à-vis de l'industrie privée des télécommunications, spécialement vis-à-vis des monopoles de fournitures des sociétés Bell et ATEA, sans pour autant trouver de solution ; les contrats conclus sont poursuivis jusqu'à leur échéance[328].

Durant cette période plus sombre pour la RTT, le régime juridique des radiocommunications est réformé par une loi adoptée le 30 juillet 1979. Confirmant la loi du 14 mai 1930 qu'elle remplace, la loi de 1979 autorise tout d'abord la RTT « *à entreprendre et à exploiter tout service de radiocommunication, à l'exclusion des services de radiodiffusion* », soumet pour le surplus la détention de tout appareil émetteur ou récepteur de radiocommunications au traditionnel régime d'autorisation ministérielle, et charge la RTT de la gestion du spectre des fréquences radio-électriques. Le ministre a rapidement délégué sa compétence d'autorisation à la RTT, qui se trouve donc à la fois exploitante du réseau de radiocommunications, et chargée de la délivrance des autorisations et des fréquences à ses concurrents potentiels. Possibilité de concurrence qui reste d'ailleurs toute relative, puisque les activités autorisées ne peuvent être exploitées pour le compte ou au profit de tiers, à tout le moins pas en contrepartie d'avantages pécuniaires. En pratique, durant toute la décennie 1970, plusieurs milliers de licences sont délivrées aux radio-amateurs auxquels cette loi est principalement destinée[329]. Un problème similaire se pose à l'égard des appareils téléphoniques. La RTT dispose de l'exclusivité de la fourniture du premier téléphone, mais a renoncé à cette exclusivité pour les appareils supplémentaires, tout en conservant

---

plus généralement l'ensemble des travaux parlementaires relatifs aux budgets successifs du ministère des Postes, des Télégraphes et des Téléphones pour les années 1960 à 1973.

[326] A.G.R., Archives de Belgacom, n° 76 : *R.T.T.-Lessive. The Belgian Earth Station for Telecommunication via Satellite. A Landmark in the History of Belgian Telecommunication* (1973).

[327] P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 94-106.

[328] Rapport de la commission parlementaire mixte chargée de l'examen du rapport R.T.T. du Comité supérieur de contrôle, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1974-1975, n° 630/1 ; G. BROUHNS (1975), *Les conventions à moyen terme et à long terme passées par la régie des télégraphes et des téléphones dans le domaine des télécommunications* ; P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 107-110.

[329] Arrêté royal du 27 février 1974 relatif aux radiocommunications, *M.B.*, 16 mars 1974 ; art. 2, 3, §3 et 13 de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, *M.B.*, 30 août 1979 ; exposé des motifs de cette loi, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1979, n° 201/1, p. 3 ; art. 9 et 17 de l'arrêté royal d'exécution du 15 octobre 1979, *M.B.*, 30 octobre 1979.

le pouvoir de les agréer. Elle est donc à nouveau juge et partie, puisqu'elle commercialise ses propres appareils et agrée ceux des autres, sur la base de normes qu'elle fixe elle-même[330]. Le problème est encore identique pour l'agrément des équipements informatiques de connexion au réseau téléphonique et pour les services de transmission de données. Un arrêté ministériel de 1978 restreint d'ailleurs fortement les possibilités d'utilisation du réseau téléphonique pour offrir, sans autorisation expresse de la RTT, des services à des tiers[331]. Enfin, par une loi du 7 décembre 1984, la RTT est autorisée à participer – sans apport financier – à des organismes publics ou privés, soit que ceux-ci soient appelés à coopérer à l'exploitation des télécommunications, soit qu'il s'agisse de fournisseurs ou de prestataires de services que la RTT souhaiterait davantage contrôler. La participation doit cependant être majoritaire lorsque l'association concerne la propre infrastructure de la RTT[332]. Imaginée pour soutenir le développement de techniques et de services de pointe, c'est sans doute la plus importante ouverture au secteur privé de toute la période examinée.

Il faut constater que toutes ces « libéralisations », à la marge des activités principales du monopole public, demeurent étroitement contrôlées par celle-là même qu'on entend concurrencer, la RTT. Cela montre l'importance de la réticence des autorités publiques à voir s'ouvrir un secteur non seulement rémunérateur pour l'Etat, mais également au cœur de multiples activités économiques, sociales ou culturelles. Cela explique et justifie également en partie les projets européens qui entendent séparer les fonctions de réglementation et d'exploitation exercées par les monopoles publics nationaux dans le secteur des télécommunications.

A partir de 1985, la situation s'améliore à nouveau sensiblement sur le plan financier. Sur le plan technique, les nouveaux services prennent de l'ampleur : transmission de données, télécopie à distance, messagerie électronique, font partie des services informatiques désormais commercialisés par la RTT. Mais la dépendance de la RTT tant vis-à-vis de l'industrie des télécommunications qu'à l'égard de la politique budgétaire de l'Etat, voire des partis politiques, n'en demeure pas moins forte. En témoigne notamment la passation du « *contrat du siècle* », à l'échéance des contrats conclus avec Bell et ATEA, qui vise notamment à transformer l'ensemble du réseau téléphonique en un réseau numérique intégré (le fameux ISDN européen), estimé au départ à plus de 100 milliards de francs étalés sur dix ans[333]. La procédure de passation donne lieu pendant près de deux ans à de nombreux débats entre les industries concernées (outre Bell et ATEA, Siemens et Philips sont entrées en jeu), entre les partis politiques et au gouvernement, ainsi que dans les médias : rarement jusqu'alors, un marché public a atteint un tel montant. Seule… la RTT reste absente de ces échanges, qui la concernent pourtant au premier chef. La conclusion du contrat en août 1987 a des

[330] Ce que la Cour de justice des Communautés européennes va condamner fermement en 1991 : C.J.C.E., arrêt *RTT c. GB-Inno-BM* du 13 décembre 1991, C-18/88.

[331] Art. 13 et 86 de l'arrêté ministériel du 20 septembre 1978 portant fixation de tarifs accessoires en matière de télécommunications et des conditions de raccordement et d'usage des moyens de télécommunication en service intérieur, *M.B.*, 29 septembre 1978.

[332] Art. 1er nouveau de la loi précitée du 19 juillet 1930, tel que modifié par la loi du 7 décembre 1984, *M.B.*, 8 février 1985. Voy. par exemple l'arrêté royal du 9 juillet 1986 autorisant la Régie des Télégraphes et des Téléphones à participer à la constitution, au capital et à la gestion d'une société coopérative, ayant pour objet la fourniture à destination de l'étranger de toute étude et de tous services d'expertise de conseil d'assistance et de formation dans le domaine des télécommunications, *M.B.*, 7 août 1986.

[333] Soit l'équivalent du budget annuel de la Défense nationale à la même époque.

parfums de subtil compromis… et montre le poids de l'histoire : Alcatel Bell (nouvelle dénomination issue du rachat des activités de télécommunications du groupe américain *ITT* par la *Compagnie Générale des Eaux*) est chargée des deux tiers du contrat, Siemens-ATEA (la première ayant racheté la seconde) d'un tiers, et Philips doit fournir les appareils de transmission ; les répercussions sur l'industrie, l'emploi et la recherche belges sont en outre réparties entre le nord et le sud du pays[334]. Une fois encore, la RTT sert à soutenir les intérêts économiques de la Belgique plutôt qu'à développer une politique publique des télécommunications. Cela n'en annonce pas moins les prodigieux développements auxquels le secteur est confronté, qui vont inéluctablement conduire à une réforme en profondeur de celui-ci dès le début des années 1990[335].

B. Organisation administrative : la mainmise hiérarchique sur la RTT

L'organisation administrative de la RTT n'évolue pas davantage avant 1989. Elle demeure gérée par le ministre « *qui a les télégraphes et les téléphones dans ses attributions* », lequel a délégué une grande partie de ses pouvoirs à l'administrateur général de la RTT. Le lien hiérarchique est cependant très fort, et la politique de l'entreprise publique, au sens large, est bien déterminée par le ministre et son administration. La compétence des télégraphes et des téléphones est d'abord le plus souvent intégrée dans un large ministère des communications créé à la sortie de la guerre (1944-1961, 1974-1977), commun aux transports et à la radio-télévision, puis relève d'un ministre des postes, des télégraphes et des téléphones (1961-1973, 1977-1981 et 1988-1989), ou à tout le moins d'un secrétaire d'Etat (1973-1974 et 1981-1988)[336], ce qui témoigne dans une certaine mesure de l'importance que prend le réseau téléphonique dans la gestion publique.

A rebours de la volonté d'autonomie consacrée en 1930, l'évolution de la RTT après la guerre est donc marquée par un contrôle croissant du pouvoir central sur l'entreprise publique. Deux étapes juridiques plus générales en témoignent.

La loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, tout d'abord, pose les fondements d'un contrôle uniformisé, mais également accru, sur les organismes publics. La RTT est classée dans les organismes de la catégorie A, les plus étroitement contrôlés. Les réelles nouveautés prévues par la loi, à l'égard de la RTT, sont les mécanismes de contrôle financier, notamment la soumission de ses comptes au contrôle de la Cour des comptes et l'intervention de l'inspection des finances. Les autres formes de contrôle budgétaire (par le parlement, notamment) et administratif demeurent celles prévues par la loi de 1930. Si l'objectif d'harmonisation et de contrôle de la loi de 1954 était certes justifié, cette loi n'en est pas moins également considérée, rétrospectivement, à la fois comme un outil de politisation et comme un obstacle à une gestion « industrielle » des investissements, dans l'intérêt de la RTT et des services qu'elle offre[337]. Comme on l'a vu, la RTT a en effet été utilisée à des fins économiques et budgétaires qui lui étaient étrangères.

---

[334] Voy. la passionnante relation et analyse du processus dans P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 112-116, renvoyant notamment aux nombreux articles de presse parus à l'époque.
[335] P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 125-129.
[336] Voy. *supra*, chapitre 1er, l'organisation administrative des postes.
[337] Art. 6 et 8 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, *M.B.*, 24 mars 1954. Voy. P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 97 et 120-125.

Cette mainmise sur la RTT s'accroît encore au début des années 1980, lorsque les difficultés budgétaires conduisent le gouvernement à resserrer encore le contrôle sur les organismes publics. Pour rappel, c'est en 1977 déjà qu'il s'arroge le droit de veiller « *à ce que les organismes visés* [par la loi de 1954, dont la RTT] *ajustent leurs recettes et leurs dépenses en conformité à la politique économique, sociale et financière de l'Etat* »[338]. La RTT est ainsi soumise à des restrictions budgétaires drastiques et à l'obligation de soumettre un plan de rationalisation et d'assainissement au ministre[339]. La perte d'autonomie, bien que justifiée par la crise économique, est significative. Historiquement, elle est surtout paradoxale, si l'on se souvient que la RTT a principalement été créée en vue de lui accorder la plus grande autonomie budgétaire et comptable possible. Le besoin d'autonomie revendiqué par la RTT n'en sera que plus fort[340] et va également conduire aux réformes de 1991.

C. Financement : un « instrument parafiscal »[341]

Les recettes de la RTT demeurent, jusqu'en 1989, essentiellement fondées sur deux ressources : les tarifs et redevances d'abonnement pour les services fournis, d'une part, et l'emprunt (le plus souvent garanti par l'Etat[342]), d'autre part. Ces modes de financement sont sans cesse revus à la hausse, pour s'adapter à la croissance considérable de la RTT, tant au niveau quantitatif que technique ; l'augmentation du nombre d'abonnés, l'extension du réseau et la modernisation continue de celui-ci constituent les principales charges financières de la Régie durant toute la période[343]. Les tarifs et redevances d'abonnement sont donc adaptés presque chaque année, par arrêtés royaux et ministériels sans cesse renouvelés, dont l'analyse systématique ne peut faire l'objet de cette étude.

Pour les tarifs téléphoniques, les bases de calcul adoptées dans l'entre-deux-guerres demeurent, dans leur principe, presque inchangées : une redevance d'abonnement forfaitaire est due[344], et chaque communication est en outre facturée en fonction de sa durée et de la distance[345] ; des tarifs réduits de nuit et, plus tard, de week-end (à partir de

---

[338] Art. 182 de la loi du 22 décembre 1977 relative aux propositions budgétaires 1977-1978, *M.B.*, 24 décembre 1977. Voy. D. DEOM (1990), *Le statut juridique des entreprises publiques*, p. 238.

[339] Arrêté royal n° 237 du 31 décembre 1983 relatif aux mesures d'assainissement applicables à la RTT, *M.B.*, 18 janvier 1984 ; art. 28 de la loi de redressement économique du 31 juillet 1984, *M.B.*, 10 août 1984.

[340] Il s'exprime déjà largement au cours des années 1980, en ce compris au gouvernement et au parlement. Voy. P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 125-129 et les références citées.

[341] P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, p. 94.

[342] A.G.R., Archives de Belgacom, n° 51 et 52 : Emission par la R.T.T., en Belgique ou à l'étranger, d'emprunts sous la garantie de l'Etat (1943-1990).

[343] Voy. notamment le rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1950-1951, n° 324, p. 2.

[344] 1.080 ou 1.200 francs selon l'automatisation entre 1957 et 1972 ; elle varie ensuite à partir de1978 en fonction de la densité de population de la zone de raccordement : 3.360 francs par an pour une grande zone, 3.240 francs pour une zone moyenne, 3.120 francs pour une petite zone, chiffres portés respectivement à 4.080, 3.480 et 2.880 francs en 1989.

[345] Le territoire est divisé en zones dès 1951, et permet de distinguer des communications dites régionales (puis zonales), et interurbaines (puis interzonales). Le tarif zonal ou interzonal est alors facturé par unité de temps de conversation (voy. les arrêtés royaux portant rajustement des tarifs téléphoniques intérieurs du 7 mai 1951 *M.B.*, 18 mai 1951 ; du 23 octobre 1957, *M.B.*, 31 octobre 1957 ; du 2 juillet 1964, *M.B.*, 23 juillet 1964 ; ainsi que les arrêtés royaux fixant les tarifs principaux en matière de télécommunications du 30 mai 1972, *M.B.*, 1er juin 1972 ; du 20 septembre 1978, *M.B.*, 29 septembre 1978 (*err.* 7 novembre

1978), sont également prévus, ainsi que des tarifs plus élevés pour les postes publics. Les tarifs télégraphiques évoluent davantage : on peut signaler l'uniformisation progressive des tarifs pour les communications avec ou sans fil, ainsi que la suppression, au début des années 1970, de la tarification dégressive appliquée auparavant. Désormais, le coût d'un télégramme comprend une base forfaitaire (28 francs en 1972, 75 francs en 1978, 120 francs en 1989), à laquelle s'ajoute un montant par mot (un franc en 1972, deux en 1978 et quatre en 1989)[346]. Enfin, les tarifs pour les nouveaux services connaissent une évolution très variée, voire en dents de scie. Cette évolution répond soit, à la hausse, aux importants besoins de financement de la RTT, soit, à la baisse, à la logique économique qui permet de diminuer les prix au fur et à mesure que les utilisateurs augmentent, en répartissant les coûts fixes sur chaque utilisateur[347].

Ces recettes cumulées d'exploitation s'élèvent à 1,7 milliards de francs en 1949, 4,35 milliards en 1959, 11,85 milliards en 1969, 38,6 milliards en 1979 et presque 80 milliards en 1989, soit une croissance exponentielle (plus que doublée tous les dix ans) fondée sur l'augmentation à la fois du nombre d'utilisateurs, des services rendus et des tarifs[348]. Cette croissance ne correspond pourtant pas à l'évolution de la situation financière de la RTT évoquée ci-dessus : c'est que les dépenses vont être encore plus phénoménales, particulièrement à partir des années 1960 et de la volonté du gouvernement de voir la RTT investir massivement, notamment dans ses infrastructures. Les revenus d'exploitation ne suffisent pas à couvrir ces investissements, qui sont financés pour partie par des emprunts, mais encore majoritairement par les recettes jusqu'en 1970. En 1975 cependant, et ce sont là les limites de la politique d'investissements, l'autofinancement de la RTT chute à 33%, ce qui signifie que 66% de ces investissements sont financés par des emprunts. La dette de la RTT s'élève à 96 milliards de francs en 1977, et à 177 milliards en 1984[349]. Cela explique la nécessité de procéder à un assainissement drastique de la Régie à la même époque.

Mais cette volonté n'en est pas moins paradoxale. Dans le même temps, la RTT continue non seulement à servir les politiques du gouvernement, mais également à alimenter son budget. Pour rappel, la RTT paye un intérêt annuel sur les prêts et investissements antérieurs de l'Etat depuis 1930. Elle doit également reverser l'excédent de ses bénéfices à l'Etat, ce qu'elle fait notamment entre 1955 et 1962, puis

---

1978) ; du 8 novembre 1989, *M.B.*, 22 novembre 1989).

[346] Arrêtés du Régent ou royaux suivants : 13 février 1946 portant modification des taxes radiotélégraphiques maritimes, *M.B.*, 8 mars 1946 ; 7 mai 1951 portant relèvement des taxes télégraphiques intérieures, *M.B.*, 18 mai 1951 ; ainsi que les arrêtés royaux précités fixant les tarifs principaux en matière de télécommunications de 1972, 1978 et 1989.

[347] Ainsi, par exemple, la redevance d'abonnement au télex s'élève-t-elle au minimum à 21.660 francs par an en 1956, 20.000 francs en 1960, 24.000 francs en 1972, entre 33.900 et 47.700 francs en 1978 et 10.296 francs en 1989. La redevance annuelle pour le sémaphone est de 8.400 francs en 1965, entre 8.400 et 10.800 francs en 1972, et entre 2.400 et 21.600 francs en 1989. La redevance annuelle pour le mobilophone oscille entre 10.800 et 16.800 francs en 1978, et entre 24.000 et 72.600 francs en 1989. Voy. l'arrêté royal du 25 avril 1956 fixant les tarifs télex intérieurs, *M.B.*, 18 mai 1956 ; remplacé par l'arrêté royal du 18 novembre 1960, *M.B.*, 31 décembre 1960 ; l'arrêté royal du 18 juin 1965 fixant les tarifs du service « Sémaphone », *M.B.*, 30 juin 1965 ; ainsi que les arrêtés royaux précités fixant les tarifs principaux en matière de télécommunications de 1972, 1978 et 1989.

[348] Voy. les résultats d'exploitation communiqués dans les budgets de la RTT pour 1951, 1961, 1971, 1981 et 1990 ; ainsi que les éditions annuelles de l'*Annuaire statistique de la Belgique*.

[349] P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 105 et 111, et les multiples discussions budgétaires qu'il cite.

de nouveau à partir de 1967 durant les quelques années où elle fait encore des profits[350]. Elle contribue également de manière forfaitaire aux frais de fonctionnement de l'administration des PTT (1,6 million de francs par an au cours des années 1970). Elle se voit contrainte, en 1982, de transférer 650 millions de francs à la Régie des postes, pour couvrir les déficits de celle-ci, et ce sans la moindre justification économique, ce que la Cour des comptes va vertement critiquer. Enfin, *last but not least*, elle se voit imposer une « *rente de monopole* » en 1988 (804 millions de francs en 1988, et 1,3 milliards en 1990), ainsi que le remboursement en deux ans des prêts financiers et des transferts immobiliers consentis par l'Etat en… 1930, et pour lesquels elle payait des intérêts depuis près de 60 ans[351]. Il n'est certes pas fortuit, comme le constate Pascal Verhoest, que ce « remboursement » soit opportunément effectué juste avant la transformation de la RTT en 1991.

Certes, toutes proportions gardées, l'Etat n'est évidemment pas le principal bénéficiaire des recettes de la RTT. De manière générale, cependant, l'attitude du gouvernement est limpide : récupérer quelques recettes et pousser aux investissements aussi longtemps que la situation le permet – et surtout lorsque cela sert sa politique –, mais limiter au maximum l'intervention financière de l'Etat, même en cas de crise sévère[352]. L'autonomie financière dont le législateur de 1930 avait rêvé pour la RTT a joué dans un seul sens : en faveur de l'Etat, protégé des pertes de la Régie. D'autonomie de gestion pour la RTT, par contre, il n'a jamais vraiment été question[353].

D. Régime juridique : le parent pauvre du droit des télécommunications

1) Protection des utilisateurs : affaiblissement des droits au secret et à l'accès

Le droit au secret des communications reste consacré en Belgique durant toute la période considérée, principalement sur la base des textes légaux datant de l'entre-deux guerres. L'écoute téléphonique, comme l'ouverture des télégrammes ou l'interception de toute autre forme de télécommunications est donc en principe interdite, même pour des poursuites judiciaires ou pour la Sûreté de l'Etat[354]. Etonnamment, c'est la

[350] Une tentative de suppression de cette obligation a été faite en 1962, mais elle est à nouveau imposée en 1967 (voy. P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 95-96) : loi du 18 janvier 1962 modifiant celle du 19 juillet 1930 créant la Régie des télégraphes et des téléphones, *M.B.*, 14 février 1962 ; arrêté royal n° 91 du 11 novembre 1967 modifiant et complétant la loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des Télégraphes et des Téléphones, *M.B.*, 14 novembre 1967 (adopté sur la base de la loi de pouvoirs spéciaux du 31 mars 1967, *M.B.*, 4 avril 1967).

[351] P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, p. 96-97, et les références citées : *Ann.parl.*, Sénat, sess. 1982-1983, 24 novembre 1982, pp. 410 et 415 ; rapport annuel de la RTT pour l'exercice 1982, p. 5 ; art. 208 de la loi programme du 30 décembre 1988, *M.B.*, 5 janvier 1989 ; rapports annuels de la RTT 1989 et 1990.

[352] L'Etat est intervenu pour éponger une grande partie des pertes dues à la Seconde Guerre mondiale, puis très ponctuellement, et de manière controversée, au plus fort de la crise financière de la RTT en 1983 et 1984, par un 'budget de compensation' destiné à la recherche et au développement de nouvelles technologies, que la RTT dût ensuite rembourser (*Doc.parl.*, Chambre, sess. 1982-1983, n° 4-XV/3, pp. 4 et 17-18 ; Sénat, sess. 1983-1984, n° 5-XV/2, p. 4 ; Chambre, sess. 1989-1990, n° 4/1-1293/6, p. 621).

[353] Voy. en ce sens le témoignage de l'administrateur général de la RTT, J.L.L. DE PROFT, *Tien jaar RTT-beleid*, Gand, 1987, cité par P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, p. 122 ; ainsi que son interview dans *Le Soir*, 27 mai 1989.

[354] Art. 17 à 20 de la loi précitée du 13 octobre 1930, *M.B.*, 20-21 octobre 1930 ; art. 32 de la Convention internationale des télécommunications signée à Atlantic City le 2 octobre 1947, *M.B.*, 17 décembre 1949 – disponibles sur www.itu.int – et reproduit dans toutes les conventions jusqu'en 1989 ; art. 4, c) de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, *M.B.*, 30 août 1979.

circulaire de 1923 qui continue à régir tous les actes d'instruction pénale en rapport avec les télécommunications : seuls l'enregistrement des appels sortants et entrants ou la durée des conversations peuvent être communiqués aux autorités judiciaires. Les nombreuses affaires de terrorisme ou de grand banditisme des années 1980 vont cependant transformer les attentes des acteurs judiciaires et policiers, qui vont réclamer le droit de déroger à un secret particulièrement lourd pour certaines enquêtes, ce d'autant plus que la Cour européenne des droits de l'homme a expressément autorisé une telle dérogation dès 1974, pour autant qu'elle soit prévue par un texte normatif. La circulaire de 1923 demeurait bien insuffisante à cet égard[355]. De même, en pratique, la protection juridique du secret des télécommunications s'est affaiblie au fur et à mesure du développement de nouveaux services et de nouvelles technologies. Les abus étaient de plus en plus faciles alors que les sanctions étaient de plus en plus dérisoires.

Le droit du public à utiliser le service des télécommunications, sans priorité ni préférence quelconque, n'évolue pas davantage, et reste principalement consacré au niveau international, qui l'inclut dans un « *noble principe* » supérieur de « *libre transmission des informations* »[356]. Certes, l'idée d'un « *service public accessible également à tous* » est constamment rappelée par le législateur, le ministre compétent ou les dirigeants de la RTT – « *C'est là le sens de ces monopoles* »[357] –, mais elle ne se traduit concrètement dans aucun texte juridique[358]. Au contraire même, tant le droit d'accès que la tarification, par exemple, sont l'objet de traitement différenciés, bien que justifiés par des motifs techniques ou de coûts. Le principe du droit d'utilisation et de l'égalité d'accès sont davantage des objectifs à atteindre que des contraintes pour la RTT. Objectifs que, au demeurant, elle s'est évertuée à remplir depuis la guerre, c'est indéniable si l'on examine tant l'augmentation du nombre de personnes reliées aux réseaux de télécommunications que l'évolution technologique dont celles-ci ont bénéficié. La seule réelle évolution vers un service public plus égalitaire est la naissance, en 1975, d'un tarif téléphonique social pour les personnes handicapées, étendu ensuite aux personnes âgées[359].

2) Protection et privilèges des agents et du service

A l'instar de toutes les autres personnes travaillant pour une institution publique, les agents de la RTT sont désormais intégrés dans la fonction publique et bénéficient, en

[355] Cour eur. D.H., arrêt *Klass et autres* du 6 septembre 1978, série A, n° 28 ; Cour eur. D.H., arrêt *Malone* du 2 août 1984, série A, n° 82 ; A. DE NAUW (1983), « Het afluisteren van telefoongesprekken op bevel van de onderzoeksrechter » ; P. LEMMENS (1985), « Het afluisteren van telefoongesprekken en het registreren van uitgaande en binnenkomende oproepen » ; et le Rapport d'enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1989-1990, n° 59/8, pp. 322-327, ainsi que la jurisprudence belge citée. Voy. également l'arrêté royal du 14 juin 1972 instituant au sein de la police judiciaire près les parquets un service des télécommunications, *M.B.*, 1er juillet 1972 ; remplacé par l'arrêté royal du 13 février 1985, *M.B.*, 22 mars 1985.

[356] Art. 28 de la Convention internationale des télécommunications signée à Atlantic City le 2 octobre 1947, *M.B.*, 17 décembre 1949, et recommandation n° 1 de la Convention révisée à Malaga-Torremolinos le 25 octobre 1973 – disponibles sur www.itu.int – reproduits dans toutes les conventions jusqu'en 1989.

[357] Rapport de la commission de l'infrastructure, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1983-1984, n° 5-XV/2, p. 6.

[358] En tout cas pas au-delà des principes généraux de continuité et d'égalité attachés par la doctrine et la jurisprudence belge, depuis 1945, à la notion de service public.

[359] Arrêté royal du 5 février 1975 instaurant un tarif téléphonique social, *M.B.*, 11 février 1975 ; remplacé par l'arrêté royal du 26 février 1982, *M.B.*, 27 février 1982 ; puis par l'arrêté royal du 8 novembre 1989, *M.B.*, 22 novembre 1989.

principe, d'un régime statutaire ou, exceptionnellement, d'un régime contractuel. Le seul privilège spécifique à la RTT est celui de l'intéressement du personnel aux bénéfices, octroyé par la loi de 1930, et auquel il n'est pas touché avant la transformation de la RTT en 1991[360].

La protection contre les nuisances radioélectriques reste une préoccupation constante pour toutes les activités de télécommunications, et évolue au gré de la technique. Elle est particulièrement révélatrice des interactions entre les différents secteurs étudiés, puisqu'elle se discute notamment au sein d'un Comité consultatif institué en 1958, composé de membres issus de la RTT, de l'INR, de la direction de l'énergie électrique, de l'industrie électrique et radio-électrique et du secteur des transports à traction électrique[361].

Le droit du gouvernement de suspendre les services de télécommunications demeure également inchangé et est même étendu (ou précisé, selon l'interprétation), dans la Convention internationale des télécommunications, au droit d'arrêter la transmission de toute correspondance privée « *qui paraîtrait dangereu*[se] *pour la sûreté de l'Etat ou contraire à ses lois, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs* »[362].

Les privilèges fiscaux et domaniaux propres à la RTT sont également maintenus, de même que le régime d'irresponsabilité dont elle bénéficie, d'ailleurs considéré comme neutralisant le principe de continuité du service – l'obligation d'offrir un service ininterrompu aux utilisateurs – imposé par la doctrine et la jurisprudence relatives à la notion de service public[363]. Seule la grande liberté qui avait été accordée à la Régie pour passer ses marchés publics est supprimée. Les scandales provoqués par l'administrateur général de la RTT ont mis fin ce régime, non seulement pour la RTT, mais également pour la plupart des organismes publics qui bénéficiaient d'une latitude similaire. Ces scandales ont donc eu un impact déterminant sur l'évolution du droit des marchés publics[364].

---

[360] Comme l'atteste la rubrique « Répartition des bénéfices » de tous les budgets de la RTT depuis 1945.

[361] Voy. notamment l'art. 44 de la Convention internationale des télécommunications signée à Atlantic City le 2 octobre 1947, *M.B.*, 17 décembre 1949 – disponible sur www.itu.int – et reproduit dans toutes les conventions jusqu'en 1989 ; l'arrêté royal du 14 février 1958 interdisant l'utilisation de certains moteurs électriques, générateurs de perturbations radio-électriques, *M.B.*, 10-11 mars 1958 ; l'arrêté royal du 14 avril 1958 portant organisation du Comité consultatif en matière de perturbations parasitaires affectant les relations radio-électriques, *M.B.*, 22 mai 1958 ; les arrêtés royaux relatifs aux perturbations radioélectriques du 24 juin 1960, *M.B.*, 21 juillet 1960, du 16 juin 1966, *M.B.*, 12 août 1966, du 16 janvier 1974, *M.B.*, 31 mai 1974, du 8 décembre 1976, *M.B.*, 23 février 1977, du 8 juin 1978, *M.B.*, 19 octobre 1978, du 28 novembre 1983, *M.B.*, 29 décembre 1983, du 11 septembre 1989, *M.B.*, 18 novembre 1989.

[362] Art. 29 et 30 de la Convention internationale des télécommunications signée à Atlantic City le 2 octobre 1947 – disponible sur www.itu.int – et reproduits dans toutes les conventions jusqu'en 1989. Voy. aussi l'arrêté royal du 10 décembre 1957 portant création d'une Commission mixte des télécommunications, *M.B.*, 21 décembre 1957, qui règlemente la réquisition des réseaux de télécommunications en cas de guerre ; l'article 13 de la loi précitée du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications.

[363] C. MONVILLE (1990), *op.cit.*, p. 156.

[364] Art. 1er et 30 de la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services, *M.B.*, 28 août 1976.

SOUS-SECTION III – L'ÉPOQUE GLORIEUSE DE LA RADIO-TÉLÉVISION PUBLIQUE[365]

A. Public-privé : un service public progressivement confronté à la concurrence

1) Le monopole public de l'audiovisuel sort renforcé de la guerre

La Seconde Guerre mondiale n'a pas eu d'impact immédiat sur les lois de 1930 relatives à la radiodiffusion. Le principe du monopole public et le régime dérogatoire d'autorisation restent en place. La pratique administrative, par contre, est radicalement modifiée à l'issue du conflit : plus aucune des autorisations autrefois accordées à des émetteurs privés locaux n'est renouvelée, ce qui confère *de facto* à l'INR un monopole d'émission de radiodiffusion[366]. Ce monopole, combiné au succès populaire croissant de la radio, conduit l'INR à renforcer et à développer l'ensemble de ses activités. Il crée des stations d'émission régionales (notamment à l'aide du personnel des radios privées, privées de leur licence), qui disposent d'un temps d'émission et de programmes propres. Il construit une nouvelle station émettrice de grande puissance au début des années 1950 à Wavre-Tombeek (Overijse). Et, surtout, il se lance dans la grande expérience de la télévision. Celle-ci apparaît, en Belgique, en 1953 avec le « *Carnet de l'actualité* » suivi peu après du « *Journal filmé* » qui préfigurent le journal télévisé. L'exploitation de la télévision implique rapidement la réalisation en Belgique et/ou la participation aux frais de programmes destinés à des échanges internationaux, tels ceux de l'Eurovision. Sociologiquement, cette époque sonne définitivement le glas de l'exclusivité de l'information écrite ; le son et l'image font massivement intrusion dans la vie quotidienne, ce qui conforte encore le monopole de l'INR[367]. La création des instituts de la RTB-BRT en 1960 (voy. *infra*, B) ne porte pas atteinte au principe du monopole public : les nouveaux instituts sont « *chargés du service public de la radiodiffusion et de la télévision* », notamment le « *service des informations* », l'un en français et l'autre en néerlandais. La télévision entre ainsi légalement, en 1960, dans le champ d'action des pouvoirs publics.

Le Roi conserve cependant, conformément au régime général d'autorisation prévu par la loi du 14 mai 1930, le pouvoir d'attribuer aux instituts les fréquences nécessaires pour diffuser leurs émissions. En pratique, toutes les fréquences disponibles leur sont réservées[368]. Le même régime d'autorisation est maintenu pour toute autre activité de

---

[365] Voy. R. VANDE WINKEL, D. BILTEREYST, L. DESMET (2009), « Recherche historique sur l'actualité filmée en Belgique » ; F. MAIRESSE, L. RECCHIA, M. HANOT, M.C. BRUWIER (2004), *RTBF 50 ans. L'extraordinaire jardin de la mémoire* ; M. HERMANS (1997), *Les enjeux politiques de la mise en concurrence de la télévision en Europe francophone* ; H. DUMONT (1996), *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. 2, pp. 298-328 ; J.C. BURGELMAN, P. VERHOEST, P. PERCEVAL, B. VAN DER HERTEN (1994), « Les services publics de communication en Belgique (1830-1994) », pp. 80-97 ; D. DEOM (1992), « Origine et développement des services publics organiques dans l'audiovisuel » ; J.C. BURGELMAN (1990), *Omroep en politiek in België. Het Belgisch audiovisuele bestel als inzet en resultante van de naoorlogse partijpolitieke machtsstrategieën (1940-1960)* ; F. JONGEN, P. STEPHANY (1990), *Audiovisuel : les révolutions de 89* ; F. JONGEN (1989), *Le droit de la radio et de la télévision* ; « La radio et la télévision face au juge », *Annales de droit de Louvain*, 1987, n° 1-2 ; M. VERHEYDEN (1970), *La radio-télévision face au pouvoir. L'expérience belge*.

[366] H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, p. 249 ; J.C. BURGELMAN *e.a.* (1994), *op.cit.*, p. 82.

[367] Voy. des traces de ce développement dans le Rapport final du Centre de recherche pour la solution nationale des problèmes sociaux, politiques et juridiques des diverses régions du pays (dit « Rapport Harmel »), *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1957-1958, n° 940, pp. 330-336 ; M. HANOT (2004), « Premières télévisions en Belgique » ; M. HANOT (2003), *Les débuts de la télévision belge*.

[368] Art. 1er et 3 de la loi du 18 mai 1960 organique des Instituts de la radiodiffusion-télévision belge, *M.B.*, 21 mai 1960 (*err.* 27-28 mai 1960) ; intervention du ministre catholique des affaires culturelles Pierre

radiodiffusion, en particulier la radiodistribution. Suite à l'apparition de la télévision, ce régime est d'ailleurs étendu en 1957 à la distribution (par câble) « *de signaux de toute nature* », visant à l'évidence l'arrivée annoncée de la télédistribution. La même loi supprime par contre la nécessité d'une autorisation préalable – déjà largement factice en droit comme en fait – pour la détention d'appareils « *destinés exclusivement à la réception des émissions de radiodiffusion* »[369]. En pratique, enfin, il faut rappeler que c'est… la RTT qui octroie ces autorisations, pour le compte du ministre compétent.

L'intervention de l'Etat, par un régime d'autorisation, voire l'organisation d'un monopole, pour la radio et la télévision, est enfin confortée par le droit international. La Commission européenne des droits de l'homme a longtemps interprété l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme comme permettant un monopole public de la radio-télévision et l'interdiction de la radiodiffusion privée[370]. De même, on l'a déjà vu, les fréquences radio – en ce compris pour la radiodiffusion – sont d'abord distribuées au niveau international, au sein de l'UIT. En vertu du règlement des radiocommunications, les Etats sont ensuite responsables des fréquences qui leur ont été attribuées, soit qu'ils les exploitent, soit qu'ils en autorisent l'utilisation par des personnes privées. Mais dans ce cas, les Etats demeurent responsables du respect de la réglementation technique internationale par les personnes qu'ils ont autorisées. En radio comme en télévision, le droit international postule donc une intervention de l'Etat[371].

2) Premières brèches dans le monopole public

L'arrivée de la télévision en Belgique est, dans les faits, d'abord celle de la télévision française et hollandaise, grâce au puissant émetteur de Lille, qui peut être capté dans une grande partie du pays, ainsi qu'aux émetteurs installés au sud des Pays-Bas. Les premières émissions de l'INR relayent en outre de nombreux programmes réalisés à Paris, dont les actualités[372]. *De facto*, dès sa naissance, le monopole public de la

---

HARMEL, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1959-1960, n° 119, pp. 40-42 ; arrêté royal du 9 avril 1965 mettant des fréquences nécessaires à la disposition des Instituts de radiodiffusion-télévision belge, *M.B.*, 8 mai 1965, remplacé par arrêté royal du 10 décembre 1987, *M.B.*, 5 janvier 1988, et du 21 mars 1989, *M.B.*, 4 juillet 1989.

[369] Art. 6, 7 et 13 de la loi du 24 décembre 1957 relative aux redevances sur les appareils récepteurs de radiodiffusion, *M.B.*, 29 décembre 1957 ; arrêté royal et arrêté ministériel d'exécution du 24 décembre 1957, *M.B.*, 29 décembre 1957 ; exposé des motifs de la loi, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1956-1957, n° 278, pp. 3-5 ; art. 12 et 13 de la loi du 26 janvier 1960 relative aux redevances sur les appareils récepteurs de radiodiffusion, *M.B.*, 6 février 1960 (*err.* 11 février 1960), et leurs arrêtés d'exécution des 29 et 30 janvier 1960 ; loi du 7 août 1961 portant modification de l'article 13 de la loi précitée du 26 janvier 1960, *M.B.*, 6 septembre 1961. Pour la télédistribution, l'arrêté royal d'exécution va néanmoins se faire attendre jusqu'en 1966 (voy. *infra*).

[370] Comm. eur. D.H., décision *X. c. Suède* du 7 février 1968, n° 3071/67, *Rec.*, n° 26, p. 71 ; Comm. eur. D.H., décision n° 4750/71 *X. c. Royaume-Uni* du 20 mars 1972, *Rec.*, n° 40, p. 29 ; citées dans l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat n° L 17.725/8 du 11 juin 1986, *Stukken*, Vlaamse Raad, sess. 1985-1986, n° 152/1, p. 22.

[371] Art. 22, §1er du Règlement des radiocommunications signé à Atlantic City le 2 octobre 1947, *M.B.*, 17 décembre 1949, et ses modifications successives – disponible sur www.itu.int. Voy. notamment en application de ce règlement, la loi du 18 décembre 1962 modifiant la loi du 14 mai 1930 sur la radiotélégraphie…, *M.B.*, 19 janvier 1963, qui interdit totalement le fonctionnement de stations de radiodiffusion à bord de navires ou d'aéronefs, remplacé par l'art. 5 de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, *M.B.*, 30 août 1978 ; M. VERHEYDEN (1970), *op.cit.*, pp. 1-4 et 18-20.

[372] M. HANOT (2004), « Premières télévisions en Belgique », pp. 17-26.

télévision est donc en situation de concurrence avec les chaînes étrangères.

En 1960, la *Compagnie générale pour la diffusion de la télévision* (Coditel) est fondée par le groupe *Electrobel*, et installe un premier réseau câblé de distribution télévisuelle à Namur. Elle tente ainsi de résoudre les difficultés rencontrées dans la captation par ondes des programmes de la RTB dans cette ville. Elle s'étend rapidement à Liège, Verviers, puis Bruxelles, ce d'autant plus facilement qu'aucune réglementation n'a encore été adoptée par le gouvernement. Ses réseaux câblés permettent en outre de distribuer les chaînes de télévision étrangères, captées depuis les antennes frontalières, puis relayées par les ondes jusqu'aux réseaux câblés où cette possibilité n'existe pas, comme à Liège ou à Bruxelles pour les programmes français ou luxembourgeois[373]. Ce développement permet à certains analystes d'affirmer que « *la télédistribution, dès le départ, n'a jamais été cantonnée dans la seule possibilité d'une amélioration technique de la réception de programmes mais qu'elle a été mise en œuvre comme facteur de transformation du donné télévisuel* » dans le cadre des « *offensives anti-monopole* » lancées par certains milieux d'affaires[374].

L'offre de plus en plus diversifiée de programmes, parallèlement à la croissance économique des années soixante, entraîne une diffusion importante des postes de télévision (on en dénombre 100.000 en Belgique en 1956, 450.000 fin 1959, et un million et demi en 1965[375]). C'est la retransmission du mariage du Roi Baudouin en 1960 qui symbolise généralement le passage à l'achat en masse de téléviseurs en Belgique, même si c'est l'extension rapide du réseau câblé qui en est plus exactement à l'origine. Un des effets concrets du succès de la télévision sur les instituts publics est immobilier : la Maison de la Radio à Ixelles devient trop exiguë pour contenir toutes les activités de la RTB-BRT. Une nouvelle « *Cité de Radio-Télévision* » est mise en chantier, au boulevard Reyers à Etterbeek, dans laquelle les instituts déménagent entre 1967 et 1978 et où ils sont toujours installés aujourd'hui[376].

Confronté à la concurrence de fait avec les télévisions étrangères offertes par le câble de télédistribution, le gouvernement tergiverse, puis décide de ne pas trancher, déjà dépassé par une pratique de plus en plus ancrée dans les foyers belges. Par son arrêté royal du 24 décembre 1966, il étend à la télédistribution l'ancien régime d'autorisation créé en 1930 pour la radiodistribution, tout en rendant ce régime beaucoup moins contraignant. Il maintient également, à la demande expresse de la section de législation

---

[373] Annexe 2 du rapport de la commission des affaires culturelles, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1975-1976, n° 641/2, pp. 44-45. Techniquement, la possibilité de capter directement, par voie hertzienne, les chaînes de télévision étrangères n'existait que dans les zones frontalières. Ou, présenté autrement : « *les postes récepteurs de télévision des abonnés à ce service sont reliés par câble à une antenne centrale présentant des caractéristiques techniques spéciales, qui permettent de capter les émissions belges et certaines émissions étrangères que l'abonné ne pourrait pas capter dans tous les cas sur une antenne individuelle, et qui améliorent la qualité des images et du son reçus par l'abonné* » (C.J.C.E., arrêts *Coditel* du 18 mars 1980, C-62/79, § 3, et du 6 octobre 1982, C-262/81, § 4). Voy. aussi R. BRION, J.L. MOREAU (1995), *Tractebel 1895-1995*, pp. 257-258, et les références citées.

[374] J.M. PIEMME (1979), « La télédistribution », pp. 2 et 3.

[375] G. THOVERON (1971), *Radio et télévision dans la vie quotidienne*, pp. 146-147 ; rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1959-1960, n° 80, p. 3 ; et les éditions annuelles de l'*Annuaire statistique de la Belgique*.

[376] Arrêté royal du 16 août 1978 portant établissement du siège de la RTBF à la Cité de la Radio-Télévision, boulevard Reyers 52, à 1040 Bruxelles, *M.B.*, 13 septembre 1978 ; arrêté royal du 18 juin 1980 portant établissement du siège de la "Belgische Radio en Televisie, Nederlandse Uitzendingen", *M.B.*, 2 juillet 1980.

du Conseil d'Etat, l'interdiction de réserver un monopole d'exploitation à une seule entreprise, comme c'était pourtant la pratique durant l'entre-deux-guerres : « *l'autorisation doit être accordée à toute personne qui réunit les conditions requises* », enjoint le Conseil d'Etat. Cela n'empêche cependant pas les monopoles de fait de persister dans toutes les régions du pays. Enfin, outre l'obligation de diffuser les émissions de la RTB et/ou de la BRT, l'arrêté royal permet explicitement aux sociétés de télédistribution de diffuser des programmes étrangers. Mieux encore, il autorise les radiodistributeurs à « *procéder à la distribution d'un programme propre d'enregistrements, à condition de le limiter à la musique et au théâtre* »[377]. C'est la première brèche juridique dans le monopole de la radiodiffusion depuis la guerre.

Cette tolérance gouvernementale, combinée à l'essor formidable de la radio et surtout de la télévision, rend d'autant plus attractive l'activité de télédistribution. Elle connaît une nouvelle impulsion au début des années 1970 : de 23.989 abonnés en 1970, pour la plupart chez *Coditel*, on passe à plus de 1.800.000 d'abonnés en 1978, auprès d'une quarantaine de sociétés publiques ou privées de télédistribution. Parmi ces multiples sociétés, quatre dominent le paysage : les deux intercommunales pures *Brutélé* (Bruxelles) et *ALE-Télédis* (Liège), et les deux sociétés privées *Coditel* et *Radio-Public* – cette dernière étant une des rares survivantes des sociétés privées de radiodistribution créées durant l'entre-deux-guerres[378] ! Cette expansion a inévitablement pour conséquence d'accroître la concurrence des radios et des télévisions étrangères. C'est la RTB qui est la plus fortement concurrencée, à la fois par les chaînes françaises et luxembourgeoise. Au point que cette dernière, *Télé Luxembourg* (future RTL), va progressivement développer des programmes spécifiquement destinés au public belge[379].

Ce développement considérable de la télédistribution conduit la… RTT, encore elle, à reprendre une partie de l'activité des réseaux de télédistribution au début des années 1970, au nom de son droit d'exploitation des liaisons radioélectriques. Elle assure désormais la transmission par voie hertzienne des émissions (belges ou étrangères) entre les différents réseaux câblés – par exemple les émissions françaises captées à Namur et transmises à Liège et Bruxelles –. La RTT a construit à cet effet une infrastructure nationale d'une vingtaine de stations, qu'elle met à la disposition de tous les télédistributeurs, moyennant un tarif ne tenant compte ni de l'étendue ni de la situation géographique du réseau de distribution. Elle exploite donc une sorte de service public « de gros », uniquement destiné aux opérateurs, pour permettre à tous d'assurer un service de télédistribution en principe commercial. Cette intervention de la RTT dans la radiodiffusion est consacrée par la loi en 1979[380]. A nouveau, la distribution par câble

[377] Arrêté royal du 24 décembre 1966 relatif aux réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion aux habitations de tiers, *M.B.*, 24 janvier 1967, et l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat qui le précède, modifié par arrêtés royaux du 4 mai 1976, *M.B.*, 18 juin 1976, et du 3 août 1987, *M.B.*, 12 août 1987.

[378] J.M. PIEMME (1979), *op.cit.*, pp. 3-5.

[379] « La Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion "CLT" » (1976), pp. 20-22 ; E. LENTZEN (1985), « Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion "CLT" », pp. 34-39.

[380] Rapport de la commission des postes, télégraphes et téléphones, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1974-1975, n° 4-XV/2, pp. 33-34 ; annexe 2 du rapport de la commission des affaires culturelles, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1975-1976, n° 641/2, pp. 51-53 ; art. 2, al. 2 de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, *M.B.*, 30 août 1979 ; J.M. PIEMME (1979), *op.cit.*, pp. 5-6 ; C. DELTENRE (1984), « La télédistribution », pp. 14-16 ; art. 5 de la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision, *M.B.*, 3 avril 1987.

est le précurseur d'un régime comparable à celui qui sera mis en place à la fin du siècle pour tout le secteur des télécommunications.

Une autre brèche dans le monopole public survient en 1976, du seul côté francophone. Des expériences de « *télévision communautaire* » sont autorisées, qui permettent la distribution de programmes d'information locale, de formation ou d'émissions réalisées par des communautés locales. Elles sont formalisées dans des conventions signées entre le demandeur (privé), le pouvoir communal, le ministre de la culture française – qui finance principalement ces expériences – et le télédistributeur. Désormais, la notion de monopole est « *caduque* », selon un commentateur de l'époque, qui se demande si ces télévisions communautaires éloignent réellement la perspective d'une utilisation commerciale du câble de télédistribution, ou au contraire si elles en constituent le « *cheval de Troie* »[381]. L'histoire va plutôt donner raison à la seconde hypothèse, même si ce ne sont pas ces expériences qui sont seules à l'origine de l'ouverture de la télévision à la concurrence.

Ces brèches n'empêchent cependant pas les nouveaux législateurs communautaires de réaffirmer le principe du monopole public lors de la création de leur propre institut de radio-télévision. La RTBF, créée en 1977 – comme la BRT, fondée en 1979 –, reste chargée du « *service public de la radio-télévision de la Communauté culturelle française* », dont les missions sont élargies non seulement à l'information, mais également au développement culturel, à l'éducation permanente et au divertissement. La RTBF, en outre, « *fait connaître par priorité le patrimoine culturel de la communauté française de Belgique ainsi que celui de la communauté internationale de langue française* »[382]. Le régime monopolistique est d'ailleurs conforté par le droit européen : « *rien dans le traité ne s'oppose à ce que les Etats membres, pour des considérations d'intérêt public, de nature non économique, soustraient les émissions de radiotélévision, y compris les émissions par câble, au jeu de la concurrence, en conférant le droit exclusif d'y procéder à un ou plusieurs établissements* », que cet établissement soit public ou privé[383]. Selon la section de législation du Conseil d'Etat, cependant, il ne s'agit là que d'un monopole de fait et non de droit ; rien n'empêche l'autorisation d'autres acteurs privés ou publics de radiodiffusion, comme en témoigne l'expérience des télévisions communautaires[384].

---

[381] Arrêté royal du 4 mai 1976 modifiant l'arrêté royal précité du 24 décembre 1966, *M.B.*, 18 juin 1976 ; J.M. PIEMME (1979), *op.cit.*, pp. 24-26 ; R. VAN APELDOORN (1985), « Les télévisions locales et communautaires ».

[382] Art. 2 du décret de la CCF du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté culturelle francaise (R.T.B.F.), *M.B.*, 14 janvier 1978, tel que modifié par décret du 30 mars 1983, *M.B.*, 14 mai 1983 ; art. 2 du décret flamand du 28 décembre 1979 portant statut de la Belgische Radio en Televisie, Nederlandse Uitzendingen, *M.B.*, 25 janvier 1980.

[383] C.J.C.E., arrêt *Sacchi* du 30 avril 1974, C-155/73, §§ 10 et 14 et 15, et note V.v.T., *Sociaal-economische Wetgeving*, 1974, pp. 475-479 ; le même requérant a aussi attaqué le monopole public italien devant la Commission européenne des droits de l'homme, qui a signalé à cette occasion que « *la Commission ne serait pas disposée aujourd'hui à maintenir purement et simplement ce point de vue* [selon lequel la liberté d'expression n'empêche pas l'organisation d'un monopole public de la radio et de la télévision] *sans un nouvel examen* » (Comm. eur. D.H., décision *Sacchi* du 12 mars 1976, n° 6452/74, § 4 ; voy. *supra*, note 314). Voy. aussi l'analyse de la validité des critères d'intérêt public dans C.J.C.E., arrêt *Comité des industries cinématographiques des Communautés européennes* du 28 mars 1985, C-298/83 ; ou, pour la Belgique, C.J.C.E., arrêt *SA Centre belge d'études de marché – télémarketing* du 3 octobre 1985, C-311/84.

[384] Avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 11 décembre 1978, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1979, n° 201/1, p. 4 ; M. VERHEYDEN (1970), *op.cit.*, p. 53.

3) Libéralisation et service public s'accommodent

La Belgique s'engage donc à reculons dans l'ouverture à la concurrence des activités de radio ou de télévision. Les radios amateurs et étudiantes fleurissent pourtant à la fin des années 1970 (une trentaine de stations sont dénombrées en 1979) ; *Radio Contact*, célèbre chaîne de radio actuelle, émet pour la première fois en 1980. C'est l'effervescence des radios dites « *libres* » ou « *pirates* », sans cesse en conflit avec les autorités[385]. Une première ouverture juridique est organisée par la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, qui se borne pourtant à réitérer le régime d'autorisation en matière de radiocommunications, mais en précisant expressément qu'il s'applique aux « *services de radiodiffusion privés* », avec l'intention d'assouplir la politique très restrictive d'autorisation appliquée jusqu'alors[386]. Le même régime existait depuis 1930, mais plus aucune autorisation n'était accordée depuis 1940, on l'a vu. Constitutionnellement, ce sont cependant les communautés qui sont devenues en 1971 compétentes pour autoriser des radios libres et, donc, pour donner un effet à la loi de 1979. Malgré la loi, les radios libres demeurent donc illégales jusqu'à ce que les décrets communautaires prévoient également de les autoriser. Or, les premiers décrets adoptés à cet égard sont fort restrictifs : dans les deux communautés, seules des radios dites « *locales* » sont autorisées, au détriment de radios libres plus importantes, comme *Radio Contact* par exemple. Les radios locales ne peuvent pas poursuivre un but lucratif ou être liées à une entreprise commerciale, et doivent s'adresser à un public limité dans l'espace : un quartier, une commune, tout au plus une agglomération[387]. Ce faisant, de nombreux parlementaires des deux communautés estiment préserver le monopole de la RTBF et de la BRT.

L'accord gouvernemental national de décembre 1981 prévoit pour sa part que « *des mesures prises en concertation avec les communautés permettront de remplacer dans les faits le système du monopole par celui de la concurrence dans le domaine de la radio et de la télévision* »[388]. Pas vraiment question de changer les textes de loi, mais bien de les contourner. La concertation avec les communautés tourne plutôt à la confrontation[389]. Le gouvernement national attribue ainsi, en mars 1983, un faisceau hertzien à RTL malgré l'opposition expresse de la Communauté française. Sa décision est fondée, certes, sur les compétences résiduaires du pouvoir central en matière d'attribution des fréquences. Mais le gouvernement permettait surtout à RTL de réaliser et de diffuser en direct un journal télévisé depuis Bruxelles et lui offrait, ce faisant, une arme supplémentaire pour concurrencer la RTBF[390]. De leur côté, les communautés

[385] S. GOVAERT (1988), « Les radios privées en Communauté française » ; F. ANTOINE (2000), *Les radios et les télévisions de Belgique*, pp. 16-17.
[386] Art. 3, §5 de la loi précitée du 30 juillet 1979, *M.B.*, 30 août 1979 ; rapport sur le projet de cette loi, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1979, n° 201/3, p. 2 ; arrêté royal d'exécution du 20 août 1981, *M.B.*, 19 septembre 1981.
[387] Décret de la CF du 8 septembre 1981 fixant les conditions de reconnaissance des radios locales, *M.B.*, 21 octobre 1981, tel que modifié par décret du 8 juin 1983, *M.B.*, 19 juillet 1983 ; décret flamand du 6 mai 1982 concernant l'organisation et la reconnaissance des radios non publiques, *M.B.*, 15 juillet 1982 ; F. JONGEN (1989), *op.cit.*, pp. 110-117.
[388] Cité par le député socialiste Yvon BIEFNOT, *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1981-1982, 20 décembre 1981, p. 168.
[389] La déclaration gouvernementale de l'Exécutif flamand précise notamment qu'il n'y a pas unanimité en son sein pour mettre fin au monopole de la BRT (voy. D. VERHOFSTADT (1982), *Het einde van het BRT-Monopolie*, p. 41).
[390] Voy. les discussions dans *C.R.I.*, Conseil de la CF, sess. 1982-1983, n° 8, 10 février 1983, p. 23 ; n° 9, 10 mars 1983, p. 40 ; E. LENTZEN (1985), *op.cit.*, pp. 36-37.

tentent vaille que vaille de protéger le pseudo monopole de leur institut. Dans ce but, la Communauté française autorise par exemple la RTBF à diffuser des services de télévision payants, et à s'associer avec des entrepreneurs privés pour des activités qui concourent à l'accomplissement de leur mission – cela donnera notamment naissance, à la fin des années 1980, à la chaîne de télévision *Canal+* et au service de télétexte –[391]. Elle légalise également les expériences de télévision communautaires, qu'elle soumet au régime d'autorisation traditionnel. Mais l'autorisation implique en outre le subventionnement par la Communauté française et le droit d'être distribuée sur le câble. Cela explique d'ailleurs le nombre limité de télévisions communautaires autorisées (une par région)[392].

Le début des années 1980 est ainsi marqué par l'exercice contradictoire des compétences respectives de l'Etat et des communautés dans le secteur audiovisuel, le premier s'engageant prudemment dans une politique de libéralisation, tandis que les secondes protègent autant que possible le monopole public dont elles ont hérité. L'imbroglio juridique est d'autant plus grand que le régime d'autorisation est en réalité dédoublé : toute radio et toute télévision doit tant se conformer à la réglementation fédérale et obtenir une autorisation d'émission de la RTT, que se soumettre aux prescrits communautaires pour avoir le droit de diffuser ses programmes.

Aboutissement de cette évolution, que les politiques européennes et les lobbys commerciaux semblent avoir rendu inéluctable, le monopole tombe légalement en 1987... pour se transformer en duopole, tout aussi factuel que son prédécesseur, et ce dans les deux communautés. Au nord du pays, la Communauté flamande peut désormais autoriser des sociétés de télévision non publiques, mais une seule peut s'adresser à l'ensemble de la population flamande (et celle-ci doit, en outre, être détenue à 51% au minimum par des éditeurs de quotidiens ou d'hebdomadaires de langue néerlandaise). Le législateur flamand met ainsi en place les conditions nécessaires à la naissance de la *Vlaamse Televisie Maatschappij* (VTM) en 1989[393]. Au sud du pays, la Communauté française fixe les conditions auxquelles des télévisions (régionales ou non) et des radios privées peuvent être autorisées par l'Exécutif de la Communauté française[394]. Un accord est ensuite trouvé avec la société TVi (Télévision indépendante), créée en 1985 avec la collaboration de presque toute la presse écrite francophone pour assurer la diffusion de RTL en Belgique, qui devient officiellement la première (et la seule) télévision privée de la Communauté française en décembre 1987[395]. Cette autorisation entérine ainsi, quatre ans après, la situation créée par le gouvernement national en 1983.

---

[391] Art. 4*bis* du décret précité du 12 décembre 1977 portant statut de la RTBF, inséré par décret du 27 mars 1985, *M.B.*, 17 avril 1985 ; décrets de la CF du 8 juillet 1983 relatif à l'établissement de services de télévision payants, *M.B.*, 6 août 1983 ; et les modifications apportées dans ce sens par décrets du 27 mars 1985, *M.B.*, 17 avril 1985 ; et du 20 juillet 1988, *M.B.*, 8 septembre 1988. Comp. avec l'art. 4 du décret précité du 28 décembre 1979 portant statut de la BRT, *M.B.*, 25 janvier 1980. Voy. F. JONGEN (1989), *op.cit.*, pp. 102-109.

[392] Décret de la CF du 5 juillet 1985 relatif aux télévisions locales et communautaires, *M.B.*, 5 septembre 1985, remplacé par les art. 2 à 9 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987 ; F. JONGEN (1989), *op.cit.*, pp. 95-102.

[393] Décret flamand du 28 janvier 1987 relatif à la transmission de programmes sonores et télévisés sur les réseaux de radio-distribution et de télédistribution et relatif à l'agrément des sociétés de télévision non publiques, *M.B.*, 19 mars 1987 ; complété par le décret du 13 juillet 1988, *M.B.*, 20 août 1988.

[394] Art. 10 à 19 et 30 à 37 du décret de la CF du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987.

[395] Arrêté du Gouvernement de la CF du 21 décembre 1987 autorisant la création et le fonctionnement d'une télévision privée de la Communauté française, *M.B.*, 19 mars 1988. Une convention est néanmoins

Les passes d'armes entre l'Etat et les communautés ne s'apaisent pas pour autant. Par leurs décrets de 1987, les deux communautés s'arrogent aussi le droit d'autoriser les réseaux de radio- ou télédistribution, en particulier les chaînes et les programmes qui peuvent y être distribués. Le double régime d'autorisation des radios et télévisions est ainsi étendu à la distribution : un régime national pour les aspects techniques, sous le contrôle de la RTT, et un régime communautaire pour les aspects dits « culturels »[396]. Ce double régime amorce d'ailleurs la distinction, au sein des sociétés de télédistribution, entre le métier d'opérateur technique, chargé de l'entretien et de l'exploitation du réseau câblé conformément aux prescriptions de la RTT, et le métier de distributeur, chargé de constituer une offre de programmes à l'attention des utilisateurs, contrôlé par les administrations communautaires.

L'ouverture à la concurrence de 1987 implique enfin la mise en place, de part et d'autre de la frontière linguistique, de conseils d'avis auprès des exécutifs communautaires, chargés de les éclairer dans la mise en œuvre des nouvelles et nombreuses décisions à prendre à l'égard des acteurs privés et publics désormais concurrents. Le rôle informel que jouaient les instituts de radio-télévision à cet égard ne pouvait en effet plus prétendre à l'objectivité requise. En Communauté française, c'est un *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (CSA) qui est institué en 1987, tandis que, en Flandre, un *Vlaamse Mediaraad* est mis en place dès 1985, complété par un conseil des litiges en 1987[397]. Ces institutions font sensiblement évoluer l'action des pouvoirs publics : ceux-ci ne sont plus guidés par leurs seuls intérêts ou convictions, mais également par des avis concertés émanant en principe de l'ensemble des acteurs publics et privés du secteur, suivant un modèle balbutiant de « co-régulation »[398].

* *

*

Le monopole incontesté des années d'après-guerre subit donc des transformations multiples. Au sein des pouvoirs publics tout d'abord. Concentré aux mains d'un acteur public unique – l'INR – à partir de 1930, il est finalement disséqué entre de nombreuses institutions publiques après 1960, qui se prévalent presque toutes d'un monopole de fait : la RTB, la BRT et la BRF pour les émissions, la RTT pour la transmission de programmes entre les réseaux de télédistribution, des télévisions communautaires pour les émissions locales, et des intercommunales pour la radio- et la télédistribution. Le

---

déjà signée avec le gouvernement de la Communauté française le 31 juillet 1986, non sans soulever de nombreuses critiques juridiques et politiques (voy. le rapport de la commission de la radio-télévision, *Doc.*, Conseil de la CF, sess. 1986-1987, n° 55/88, pp. 27-29, et la convention en annexe 5, pp. 190-196 ; ainsi que F. JONGEN (1989), *Le droit de la radio et de la télévision*, pp. 88-90).

[396] Art. 3 et 4 du décret flamand précité du 28 janvier 1987, *M.B.*, 19 mars 1987 ; art. 2 de la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision, *M.B.*, 3 avril 1987 ; art. 20 à 24 du décret de la CF précité du 17 juillet 1987, *M.B.*, 22 août 1987.

[397] Décret flamand du 2 mai 1985 instituant un Conseil flamand des Médias, *M.B.*, 9 juillet 1985 ; art. 14 du décret flamand précité du 28 janvier 1987, *M.B.*, 19 mars 1987 ; art. 38 du décret de la CF précité du 17 juillet 1987, *M.B.*, 22 août 1987.

[398] Le législateur flamand insiste d'ailleurs expressément sur le rôle informel de *forum* du secteur que pourrait constituer le *Vlaamse Mediaraad* : « *een forum* (…) *voor alle betrokkenen om met elkaar overleg te plegen en kennis te nemen van elkaars standpunten* » (*Stukken*, Vlaamse Raad, sess. 1984-1985, n° 300/4, p. 2. Voy. les débuts de l'activité du CSA dans son premier rapport annuel, *Doc.*, Conseil de la CF, sess. 1988-1989, n° 48/1.

principe même du monopole de la radio-télévision fait l'objet de différends entre communautés et pouvoir central tout au long des années 1980, et aboutit à sa complète remise en question en 1987. Le maintien d'un organisme public de radio-télévision continue néanmoins à faire l'unanimité.

Les acteurs privés n'ont, pour leur part, pas attendu l'aboutissement des tergiversations des autorités. Ils ont, le plus souvent, précédé la réglementation qui leur était destinée, et forcé les pouvoirs publics à les intégrer. Tant les télédistributeurs des années 1960, les radios libres des années 1970 que RTL-TVi dans les années 1980, ont imposé aux législateurs des situations de fait qui ont rendu leur entérinement juridique presque incontournable. Ils ont ainsi démontré la faiblesse continue de l'action publique dans le secteur de l'audiovisuel. Faiblesse à laquelle la communautarisation, et les imbroglios politiques et juridiques qu'elle a entraîné, n'est certainement pas étrangère.

L'époque n'en fut pas moins glorieuse pour la radio et la télévision. Entre 1945 et 1989, leur insertion dans la vie quotidienne des citoyens et leur influence politique, économique, sociale, éducative ou culturelle a crû de manière fulgurante, au point de devenir un des principaux services utilisés dans la société, en Belgique comme dans le monde.

B. Organisation administrative : la radio-télévision au cœur d'enjeux communautaires et communaux

1) De l'Institut national aux instituts communautaires autonomes

A l'appui du monopole fort de l'après-guerre, le statut de l'INR est renforcé par l'arrêté-loi du 14 septembre 1945, qui consacre notamment l'existence des départements culturels français et flamands et du département technique, mis en place en 1937. Surtout, l'arrêté-loi réforme les organes de gestion en y intégrant notamment les trois directeurs généraux des trois départements, et en faisant passer le conseil de gestion à 16 membres nommés par le Roi. Le contrôle du gouvernement sur l'INR en sort renforcé, tandis que le parlement perd ses pouvoirs de nomination. La période de guerre, durant laquelle l'ORNB dépendait exclusivement du gouvernement, joue un rôle déterminant dans cette évolution[399].

Le statut de l'INR n'en reste pas moins source de réflexion. Il fait l'objet de sept propositions ou projets de loi jusqu'en 1960[400]. En attendant une solution, l'organisation de l'Institut est déjà significativement transformée par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Cette loi le soumet pour la première fois au contrôle de la Cour des comptes, mais lui impose également l'établissement d'un budget et sa communication au parlement. Elle prévoit enfin le remplacement du ministre, au sein du conseil de gestion, par un commissaire du

[399] Arrêté-loi du 14 septembre 1945 mettant fin à l'existence de l'Office de radiodiffusion nationale belge (O.R.N.B.) et chargeant l'Institut national belge de radiodiffusion (I.N.R.) de sa liquidation, *M.B.*, 24-25 septembre 1945 ; J.C. BURGELMAN (1990), *Omroep en politiek in België. Het Belgisch audiovisuele bestel als inzet en resultante van de naoorlogse partijpolitieke machtsstrategieën (1940-1960)*, pp. 136-139 ; H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, p. 249.
[400] M. VERHEYDEN (1970), *op.cit.*, pp. 36-39.

gouvernement. A l'instar de la RTT, cette loi a été considérée comme ayant favorisé la politisation de l'INR et des instituts publics qui lui ont succédé[401].

Jusqu'en 1959, l'INR relève du vaste ministère des communications, et plus spécialement de l'administration des PTT, comme par le passé. La compétence relative à l'INR est ensuite transférée au nouveau ministre des affaires culturelles, Pierre Harmel[402]. C'est un glissement très significatif, et pourtant peu remarqué, qui institutionnalise en Belgique la séparation entre les télécommunications et la radiodiffusion[403]. La radiodiffusion ressortit désormais moins à une compétence économique et technique, chapeautée par le ministre des télégraphes et des téléphones, qu'à une compétence culturelle elle-même issue d'une scission du ministère de l'éducation nationale. Ce transfert montre l'évolution de l'intérêt pour la radiodiffusion au sein des pouvoirs publics, et renforce *de facto* le pouvoir de contrôle du gouvernement sur le contenu des émissions de l'INR. Seule la perception de la redevance pour un poste de radio ou de télévision continue, en pratique, à relever de l'administration des PTT (voy. *infra*, C)[404].

C'est donc le ministre des affaires culturelles qui va mener l'importante réforme de l'INR. La loi du 18 mai 1960 lui substitue trois établissements publics : la *Radiodiffusion-télévision belge, émissions françaises* (RTB), la *Belgische radio en televisie, Nederlandse uitzendingen* (BRT), et l'*Institut des services communs*, disposant tous de la personnalité juridique et d'un budget propre. Les émissions en langue allemande demeurent rattachées à l'institut commun. Le conseil d'administration des deux instituts d'émission est nommé par le Parlement à partir d'une liste de candidats désignés par les conseils provinciaux et par des institutions culturelles et éducatives, dont les universités. L'institut des services communs est géré par les deux conseils d'administration réunis en un conseil général[405]. Selon le ministre Harmel, ce sont là les deux principales avancées de la loi : d'une part, la consécration de l'autonomie culturelle des deux communautés linguistiques et, d'autre part, la plus grande indépendance des instituts par rapport au gouvernement, qui ne peut plus ni nommer ni présider leurs organes de gestion. Indépendance utilisée comme argument pour écarter tout rapprochement de l'institut des services communs avec… la RTT, considérée à raison comme peu indépendante. Cet objectif affirmé d'ériger la radio et la télévision

[401] Art. 3, §2, 6, §4 et 9 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, *M.B.*, 24 mars 1954, tels que modifiés notamment par l'art. 23 de la loi précitée du 18 mai 1960, l'art. 7 de la loi précitée du 18 février 1977, l'art. 21 du décret précité du 12 décembre 1977 et les art. 18 et 19 du décret précité du 28 décembre 1979. Voy. J.C. BURGELMAN (1990), *op.cit.*

[402] HARMEL Pierre (° Uccle, 16 mars 1911 - † Bruxelles, 15 novembre 2009), homme politique social-chrétien, plusieurs fois ministre, et premier ministre entre juillet 1965 et mars 1966. Il est surtout célèbre pour le Centre Harmel créé à son initiative, dont les travaux ont significativement contribué à la transformation de la Belgique en un Etat fédéral, ainsi que pour la doctrine Harmel, prônée durant son long mandat comme ministre des affaires étrangères (1966-1972), afin de maintenir au cœur de la Guerre froide des relations avec l'Union soviétique et ses alliés, tout en assurant une défense forte et une conduite ferme à leur égard. Il est moins connu pour son passage aux affaires culturelles (1958-1960), qui le voit néanmoins mener à bien l'importante réforme et la scission de l'INR en 1960. Voy. V. DUJARDIN (2004), *Pierre Harmel*.

[403] Loi du 2 janvier 1959 modifiant la loi précitée du 18 juin 1930 et l'arrêté-loi précité du 14 septembre 1945, *M.B.*, 8 janvier 1959, et son arrêté-royal d'application du 3 janvier 1959, *M.B.*, 8 janvier 1959.

[404] Rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1959-1960, n° 394/3, p. 3.

[405] Art. 1er, 5, 8 et 14 de la loi du 18 mai 1960 organique des Instituts de la radiodiffusion-télévision, *M.B.*, 21 mai 1960 (*err.* 27-28 mai 1960) ; et ses multiples arrêtés royaux d'exécution du 1er juin 1960, *M.B.*, 11 juin 1960, du 8 juin 1960, *M.B.*, 15 juin 1960, du 12 décembre 1960, *M.B.*, 26 décembre 1960, du 14 juin 1962, *M.B.*, 19 septembre 1962.

en « *service public autonome* » n'en emporte pas moins le maintien d'un important contrôle politique, administratif et financier sur les instituts[406].

Si l'indépendance vis-à-vis du gouvernement est ainsi garantie, elle l'est moins que jamais à l'égard des partis politiques. Les nominations au sein des deux conseils d'administration font l'objet d'un accord politique « *para-légal* » (et longtemps secret) le 2 août 1960, visant à répartir leur composition, ainsi que les nominations aux fonctions dirigeantes des trois instituts, entre les trois grands partis politiques nationaux. Cette pratique est d'ailleurs légalisée en 1973 par le « Pacte culturel », qui prévoit que « *les instituts de la radio et de la télévision doivent dans la composition de leurs organes d'administration et de gestion, respecter la représentation proportionnelle des groupes politiques au sein de chacun des Conseils culturels* »[407].

2) La communautarisation de la radio et de la télévision

En 1970, la Belgique entame sa fédéralisation : des communautés culturelles française et néerlandaise prennent place dans la Constitution et se voient attribuer des compétences propres, qu'elles peuvent régler par décret ayant force de loi. Une de ces compétences concerne les « *matières culturelles* », dans lesquelles sont inclues « *la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du Gouvernement ainsi que de* [la] *publicité commerciale* ». Les travaux parlementaires précisent que sont exclues de ces compétences la radiotélégraphie, la radiotéléphonie ou toutes autres communications radiophoniques qui ne soient pas « *culturelles* »[408]. Désormais, le secteur audiovisuel n'est plus réglementé par l'Etat belge, mais uniquement par les communautés, chacune pour ce qui les concerne. De nombreuses compétences techniques continuent cependant à relever du gouvernement national, notamment en ce qui concerne la police générale des ondes radioélectriques, à savoir notamment l'élaboration des normes techniques ou l'attribution des fréquences, ainsi que la compétence d'assurer le respect de ces normes[409]. Cet éparpillement des compétences conduit d'ailleurs à des conflits constants entre les différents niveaux de pouvoir, tout comme au retour de la RTT dans des activités de radiodiffusion (voy. *supra*, A, b et c).

Les deux conseils de communauté mettent en œuvre leur nouvelle compétence en 1973, à l'occasion du renouvellement des conseils d'administration de la BRT et de la RTB, puis lorsqu'ils créent leur propre institut de radio-télévision. La RTB devient ainsi la RTBF en 1977, tandis que la BRT est fondée en 1979[410]. L'Institut des services

[406] Intervention du ministre catholique des affaires culturelles, Pierre HARMEL, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1959-1960, n° 119, pp. 3, 19 et 32 ; M. VERHEYDEN (1970), *op.cit.*, pp. 95-107 ; F. DELPERÉE (1985), « Radio et télévision en Belgique », p. 68 ; F. JONGEN (1989), *op.cit.*, pp. 74-78.
[407] H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, pp. 363-384, et vol. 2, pp. 308-314 ; art. 19 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, *M.B.*, 16 octobre 1973.
[408] Modification de la Constitution du 24 décembre 1970, *M.B.*, 31 décembre 1970 ; art. 2, 6° de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise, *M.B.*, 23 juillet 1971, et son exposé des motifs, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1970-1971, n° 400, p. 5.
[409] C.A., arrêt n° 7/90 du 25 janvier 1990, point 2.B.3.
[410] Décrets respectifs des Conseils culturels de la Communauté culturelle française et néerlandaise du 9 avril 1973 relatifs à la nomination des membres du conseil d'administration de l'Institut d'émission "Belgische Radio en Televisie, Nederlandse uitzendingen" et de l'Institut d'émission "Radio-Télévision belge, émissions françaises", *M.B.*, 25 avril 1973 ; décret de la CCF du 12 décembre 1977 portant statut

communs est dissout en 1977, en même temps qu'est créé l'établissement public de la radio-télévision de langue allemande pour la Communauté culturelle germanophone[411]. Cette communautarisation ne porte pas atteinte aux principes de la loi de 1960 et du Pacte culturel de 1973 : l'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif reste primordiale, tout comme la répartition politique pluraliste des fonctions au sein des instituts communautaires. Cette dépendance par rapport aux partis politiques est encore renforcée par le fait que les candidats à un mandat d'administrateur ne doivent plus être proposés au préalable par des institutions culturelles ou éducatives, et que ce mandat est renouvelé après chaque élection. Enfin, pour la seule RTBF, la décentralisation des centres de production et des studios est organisée et renforcée par le décret, officialisant un processus déjà effectif depuis les années 1950[412].

L'architecture administrative générale de la radio-télévision ne se trouve en tout cas pas simplifiée par la communautarisation :

- l'administration centrale des PTT d'une part, et la RTT d'autre part, demeurent en charge des compétences nationales : attribution des fréquences ; autorisation technique des radios, télévisions, télédistributions ; transmission entre réseaux de télédistribution ; redevance radio-télévision ;

- les instituts communautaires sont responsables des émissions pour leur communauté respective (flamande, française ou germanophone) ;

- les administrations communautaires respectives conservent le contrôle – même restreint – sur ces instituts et sur la mise en œuvre de leur réglementation : télévisions communautaires, autorisations aux radios locales, puis aux radios et télévisions privées…

L'élargissement progressif des missions des administrations communautaires est en outre accompagné par la création du *Vlaamse Mediaraad* en 1985 et du *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (CSA) en 1987, dans le prolongement des multiples commissions instituées depuis la guerre pour réfléchir sur les nouveaux développements du secteur[413]. Ces conseils demeurent, à ce stade, de simples excroissances dépourvues de personnalité juridique, attachées aux administrations communautaires. Là où en Flandre, par contre, des moyens financiers et du personnel sont mis à la disposition du *Vlaamse Mediaraad*, le CSA en est, pour sa part, dépourvu. Par ailleurs, le conseil des litiges institué au sein du *Vlaamse Mediaraad*, notamment composé de magistrats,

---

de la Radio-Télévision belge de la Communauté culturelle francaise (R.T.B.F.), *M.B.*, 14 janvier 1978 ; décret flamand du 28 décembre 1979 portant statut de la Belgische Radio en Televisie, Nederlandse Uitzendingen, *M.B.*, 25 janvier 1980.

[411] Le *Belgischen Rundfunk- und Fernsehzentrum für deutschprachige Sendungen* (BRF). Voy. la loi du 18 février 1977 portant certaines dispositions relatives au service public de la Radiodiffusion et de la Télévision, *M.B.*, 2 mars 1977, et ses arrêtés royaux d'exécution du 4 novembre 1977, *M.B.*, 6 décembre 1977, ainsi que le décret germanophone fondateur du 27 juin 1986, *M.B.*, 5 août 1986.

[412] A. ROEKENS (2004), « Jalons pour une histoire de la RTBF », pp. 104-107.

[413] Arrêté royal du 10 avril 1951 créant, au Ministère des communications, une commission technique consultative en matière de télévision, *M.B.*, 22 avril 1951 ; remplacé par l'arrêté royal éponyme du 23 novembre 1952, *M.B.*, 5 décembre 1952 ; voy. aussi l'arrêté royal du 21 décembre 1953, *M.B.*, 17 février 1954 ; et les références citées par F. JONGEN (1989), *op.cit.*, pp. 83-84, en ce compris celles relatives à la composition du CSA.

dispose d'une certaine indépendance vis-à-vis de l'Exécutif flamand, ce qui est assez remarquable pour l'époque[414].

3) L'action des pouvoirs locaux dans la radio- et la télédistribution

Les autorités communales, voire provinciales, jusqu'alors peu ou pas impliquées dans le secteur des télécommunications et de la radiodiffusion, ont rapidement décidé de participer au développement de la télédistribution, le plus souvent au départ des intercommunales de distribution d'électricité qui souhaitaient étendre leurs activités. C'est par exemple le cas de l'importante intercommunale *Association liégeoise d'électricité* (ALE) qui lance un service de télédistribution (Teledis) dès 1968 ou, la même année, de la régie d'électricité de la commune d'Ixelles qui fonde la future intercommunale *Brutélé*. La conception qui dirige cet engagement des pouvoirs locaux est celle d'une « *télédistribution comme service public, accessible en droit à tous pour un prix égal* ». La participation publique locale est loin d'être négligeable : en 1978, sur les 42 principales sociétés de télédistribution, 10 sont des intercommunales pures, et 21 sont des intercommunales mixtes, associant des sociétés privées chargées de l'exploitation et des communes qui en assurent le contrôle. Et la plupart des réseaux qui ne sont pas repris dans cet inventaire sont le plus souvent des installations de petite taille, mises en place par des communes isolées[415]. Les pouvoirs publics locaux exploitent donc, au travers des intercommunales, une part importante des réseaux de télédistribution au milieu des années 1980, qui est approximativement équivalente à celle du secteur privé.

A partir de 1976, en outre, les communes wallonnes sont expressément associées aux expériences de télévision communautaire brièvement décrites ci-dessus, même si leur présence est, dans ce cas, plus anecdotique. Elles participent ainsi, au sein d'associations sans but lucratif, à des institutions tenues de reproduire au niveau local le « modèle » de la RTBF : respect du Pacte culturel, missions d'information, d'éducation et de divertissement au niveau local, subventionnement par la Communauté française, droit d'association. L'originalité des télévisions communautaires réside par contre dans la convention que celles-ci sont tenues de conclure avec la Communauté française et avec les éventuels autres pouvoirs publics subsidiants, qui doit notamment contenir les objectifs et les missions principales de la télévision communautaire. Cette convention préfigure le modèle juridique du « contrat de gestion » qui va connaître un succès important, principalement dans les services publics économiques. A noter que, à partir de 1987, les pouvoirs locaux ne peuvent posséder plus d'un tiers des parts des asbl autorisées au titre de télévision locale ou communautaire[416].

[414] Décret flamand du 2 mai 1985 instituant un Conseil flamand des Médias, *M.B.*, 9 juillet 1985 ; art. 14 du décret flamand précité du 28 janvier 1987, *M.B.*, 19 mars 1987 ; art. 38 du décret de la CF du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987.

[415] J.M. PIEMME (1979), *op.cit.*, pp. 9 et 17-18. Voy. la liste des distributeurs pour chaque commune belge en annexe 2 au rapport de la commission de la radio-télévision, *Doc.*, Conseil de la CF, sess. 1986-1987, n° 55/88, pp. 107-183.

[416] Décret de la CF du 5 juillet 1985 relatif aux télévisions locales et communautaires, *M.B.*, 5 septembre 1985, remplacé par les art. 2 à 9 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987 ; R. VAN APELDOORN (1985), « Les télévisions locales et communautaires ».

Dans le même esprit, les pouvoirs locaux sont invités à collaborer aux radios locales en 1981, avant que leur participation soit finalement limitée en 1987[417].

* *

*

La diversification des acteurs publics, notamment suite à la communautarisation de la matière, constitue donc la principale caractéristique de l'organisation administrative de la radiodiffusion entre 1945 et 1989. Elle entraîne une complexité importante tant pour les utilisateurs que pour les sociétés privées désireuses de s'investir dans la radio-télévision. Elle est également une des principales sources de la faiblesse de l'action publique durant les dernières décennies de la période.

Une autre caractéristique constante est l'accroissement du contrôle politique sur les instituts de radio-télévision. Par un biais ou par un autre, la loi de 1954, le transfert de l'INR aux affaires culturelles, l'accord secret d'août 1960, la loi du pacte culturel, les décrets statutaires de la RTBF et de la BRT, tous renforcent la politisation de la radio-télévision de service public. Si, au contraire de l'emprise exercée sur la RTT, il ne s'agit pas d'un contrôle du gouvernement mais d'un contrôle des partis politiques, la mainmise collective de ceux-ci n'en est sans doute pas moins contraignante pour la gestion de ces organismes.

C. Financement : de la redevance à la publicité commerciale

Cette dispersion administrative ne facilite pas l'examen des sources de financement et des recettes générées par la radiodiffusion après la modification du régime de financement de l'entre-deux-guerres par les lois successives de 1957 et de 1960, qui remplacent la loi du 20 juin 1930. Jusqu'alors, les recettes de l'INR provenaient de la redevance radio, et du recours à l'emprunt, garanti par l'Etat pour les projets importants, tels que les « *dépenses de premier établissement afférentes au service public expérimental de télévision* »[418].

A partir de 1960, le financement du service public de la radio et de la télévision est fondamentalement modifié. Désormais, la RTB-BRT ne bénéficie plus du produit de la redevance. Une dotation, dont le montant est forcément plus aléatoire (et renforce donc le pouvoir de celui qui l'octroie), est inscrite annuellement au budget de l'Etat, puis des communautés respectives, en faveur des nouveaux instituts[419]. Le même principe de

[417] Art. 7 du décret de la CF du 8 septembre 1981 fixant les conditions de reconnaissance des radios locales, *M.B.*, 21 octobre 1981 ; art. 33 du décret de la CF du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987.

[418] Arrêtés royaux du 21 décembre 1953 relatif à l'émission de l'emprunt au capital de 60 millions de francs, pour compléter le financement relatif à l'achat des émetteurs à grande puissance de Wavre-Tombeek, et de l'emprunt au capital de 135 millions de francs, pour le financement des dépenses de premier établissement afférentes au service public expérimental de télévision, à émettre sous la garantie de l'Etat, par l'Institut national belge de radiodiffusion, auprès de la Caisse générale d'épargne et de retraite, *M.B.*, 17 janvier 1954.

[419] Art. 27 de la loi précitée du 18 mai 1960 ; art. 20 du décret précité du 12 décembre 1977 ; art. 22 du décret précité du 28 décembre 1979.

dotation vaut, en Communauté française, pour les télévisions communautaires[420]. Peuvent s'y ajouter le produit de la vente et/ou de la location de leurs productions propres, et la rémunération de tout service rendu, qui restent cependant une source de financement secondaire durant la plus grande partie de la période, mais en constante augmentation à la fin des années 1980[421].

La redevance radio rentre pour sa part directement dans les caisses de l'Etat, et ce chaque année jusqu'en 1989. La redevance est fixée par la réforme de 1957 à 144 francs pour une radio, et à 840 francs pour un poste de télévision. Ces deux montants augmentent ensuite régulièrement. La détermination d'une redevance distincte pour la télévision sort définitivement celle-ci de sa phase expérimentale. Le principal problème rencontré par cet impôt est celui de la perception. Un peu moins de 20% des détenteurs d'une télévision éluderaient en effet la taxe, selon les chiffres donnés par l'administration en décembre 1959, soit 100.000 personnes sur 451.000. La réforme de 1960 tente de rendre cette perception plus effective grâce à l'obligation faite aux constructeurs et aux vendeurs de postes de radio ou de télévision d'inscrire, puis de déclarer, chaque achat et vente de ces appareils[422]. L'efficacité du prélèvement n'en demeure pas moins régulièrement remise en question, car le non paiement de la redevance s'accroît au même rythme que l'augmentation des postes de radio et de télévision. Le législateur essaie péniblement d'y remédier en 1976, mais la situation ne s'améliore pas : en 1987, il semble établi qu'au moins 700.000 ménages ne s'acquittent pas de la redevance radio. La redevance radio et télévision est donc à nouveau réformée en profondeur en 1987. La redevance radio est limitée aux seuls appareils installés dans un véhicule (pour un montant de 864 francs) et est donc supprimée pour tout autre poste, dont le contrôle est impossible et la fraude massive[423]. La redevance pour la télévision (4.104 ou 5.916 francs selon que l'appareil est ou non en couleurs) est mieux contrôlable, grâce aux données que sont désormais tenus de fournir les télédistributeurs[424]. Autre redevance que ne manque pas de percevoir l'Etat, surtout à partir de la libéralisation progressive du secteur, est celle qui est corrélative aux demandes d'autorisation technique à la RTT pour une radio puis une télévision locale ou privée[425].

L'écart croissant entre la source principale de rentrées – la redevance perçue par l'administration nationale – et les moyens octroyés par les communautés, incite les

[420] Art. 6 du décret de la CF du 5 juillet 1985 relatif aux télévisions locales et communautaires, *M.B.*, 5 septembre 1985, remplacé par les art. 6 à 9 du décret de la CF du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987.
[421] F. JONGEN (1989), *op.cit.*, pp. 55-56.
[422] Art. 1er, 2 et 6 de la loi du 24 décembre 1957 relative aux redevances sur les appareils récepteurs de radiodiffusion, *M.B.*, 29 décembre 1957 ; art. 1er, 2, 9 et 12 de la loi du 26 janvier 1960 relative aux redevances sur les appareils récepteurs de radiodiffusion, *M.B.*, 6 février 1960 (*err.* 11 février 1960) ; rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1959-1960, n° 80, p. 3.
[423] Pas seulement en Belgique d'ailleurs. On peut rappeler à cet égard la célèbre anecdote d'un poisson d'avril réalisé par le journal télévisé hollandais en 1969, avertissant d'un contrôle du paiement de la redevance par un nouveau système de scanner permettant de détecter les télévisions depuis la rue… sauf si ceux-ci étaient recouverts de papier aluminium. Le lendemain, de nombreux magasins virent leurs stocks de papier aluminium dévalisés ! (http://nl.wikipedia.org/wiki/1_aprilgrap)
[424] Art. 15 à 27 de la loi du 24 décembre 1976 relatives aux propositions budgétaires 1976-1977, *M.B.*, 28 décembre 1976 ; loi du 13 juillet 1987 relative aux redevances radio et télévision, *M.B.*, 12 août 1987, et son arrêté royal d'exécution du 3 août 1987, *M.B.*, 12 août 1987.
[425] Art. 11 de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, *M.B.*, 30 août 1979 ; art. 24 et 25 de son arrêté royal d'exécution du 20 août 1981, *M.B.*, 19 septembre 1981.

acteurs publics comme privés à rechercher des sources de financement alternatives. La publicité en est une, la principale d'ailleurs. Or, la publicité commerciale est interdite en Belgique durant pratiquement toute la période considérée, tant pour l'INR, puis la RTB-BRT, que pour les programmes étrangers captés et diffusés grâce à la télédistribution[426]. L'interdiction de la publicité est d'ailleurs admise par le droit européen aussi longtemps qu'aucune harmonisation entre Etats membres n'existe. Il relève de la compétence nationale « *de réglementer, de restreindre ou même d'interdire totalement, sur son territoire, pour des raisons d'intérêt général, la publicité télévisée* »[427]. La publicité avait disparu *de facto* après la guerre, vu le monopole de fait de l'INR. Mais en pratique, dès les années 1970, la publicité commerciale est largement diffusée par les télévisions étrangères. Les télédistributeurs rencontrent en effet des difficultés tant techniques que financières pour la supprimer. Le ministre Jos Chabert confesse à ce propos, en 1976, que « *mes prédécesseurs aussi ont été confrontés avec ces problèmes et ils ont finalement abandonné l'idée d'exiger le respect de dispositions reposant sur une base si peu solide* »[428]. Cette tolérance incite la Communauté française à autoriser la RTBF, les télévisions communautaires et les radios locales, à recourir à la publicité non commerciale en 1983, ce qui entérine en réalité une pratique existante[429].

Demeurée compétence nationale jusqu'en 1988, la publicité commerciale entre également dans les relations conflictuelles entre le pouvoir central et les communautés. Elle est en effet autorisée en 1985, à des conditions relativement strictes de quantité, de durée et de reconnaissance, pour les radios locales. Moyennant autorisation, elle est étendue à toutes les radios et à la télévision en 1987, juste avant que cette compétence ne soit transférée aux communautés. Mais, « *par Communauté, une seule personne morale privée ou publique est autorisée à insérer de la publicité commerciale dans des programmes de télévision qui sont destinés à toute la Communauté* » : ce faisant le législateur national prend fait et cause pour les deux télévisions privées, VTM et RTL, qui se voient octroyer un véritable monopole publicitaire[430]. Ce monopole est très

[426] Art. 28, §3 de la loi précitée du 18 mai 1960 ; art. 21 de l'arrêté royal du 24 décembre 1966 relatif aux réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion aux habitations de tiers, *M.B.*, 24 janvier 1967.
[427] C.J.C.E., arrêt *Debauve* du 18 mars 1980, C-52/79, §§ 4, 14 et 15.
[428] Annexe 2 du rapport sur un projet de loi portant certaines dispositions relatives au service public de la Radiodiffusion et de la Télévision, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1975-1976, n° 641/2, p. 49 ; J.M. PIEMME (1979), *op.cit.*, pp. 20-21.
[429] Décret de la CF du 8 juillet 1983 réglementant la publicité non commerciale à la radio et à la télévision, *M.B.*, 13 août 1983, remplacé par les art. 25 à 29 du décret de la CF du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987. La pratique préexistante importante est attestée par une note de l'administrateur général au conseil d'administration de la RTBF, annexée au rapport de la commission, *Doc.*, Conseil de la CF, sess. 1982-1983, n° 90/3, pp. 10-11 ; et surtout par les 111 pages du rapport de l'enquête parlementaire sur l'introduction directe ou déguisée de textes ou d'images publicitaires dans les émissions télévisées de la R.T.B., de la B.R.T. et de la télédistribution, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1976-1977, n° 1020/1.
[430] Art. 16 de l'arrêté royal du 20 août 1981 réglementant l'établissement et le fonctionnement des stations de radiodiffusion sonore locale, *M.B.*, 19 septembre 1981, tel que modifié par l'arrêté royal du 5 juin 1985, *M.B.*, 15 juin 1985 ; art. 12 à 16 de la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision, *M.B.*, 3 avril 1987 ; arrêté royal du 19 juin 1987 autorisant la société anonyme TVi à insérer de la publicité commerciale dans ses programmes de télévision qui sont destinés à toute la Communauté française, *M.B.*, 25 juin 1987 ; arrêté royal du 3 décembre 1987 autorisant la société anonyme "Vlaamse Televisie Maatschappij" à insérer de la publicité commerciale dans ses programmes de télévision qui sont destinés à toute la Communauté flamande, *M.B.*, 8 décembre 1987 ; P. VAN YPERSELE (1988), « Le monopole de la publicité commerciale télévisée face au droit européen ».

contesté en Communauté française, laquelle met rapidement en œuvre la compétence qu'elle reçoit en 1988 en créant une structure juridique complexe. La publicité commerciale est autorisée en 1989 pour la RTBF comme pour toutes les stations et sociétés de radiodiffusion et de télévision relevant de la Communauté, mais l'exploitation de la publicité est confiée à une société tierce, TV.B. (Télévision Belge), qui redistribue ensuite les recettes entre, principalement, la RTBF, les organes de la presse écrite et RTL, cette dernière bénéficiant de la plupart des revenus ainsi générés[431].

D. Régime juridique : l'encadrement détaillé des émissions audiovisuelles

1) Protection des utilisateurs : du pluralisme à la télédistribution, une réduction relative du niveau de protection

Les libertés essentielles sur lesquelles reposent la radio et la télévision sont, pour rappel, les libertés d'expression et d'information. Un des principaux objectifs du service public de la radio-télévision est bien entendu d'apporter à tous, de manière égale, des informations ou des idées. Mais il ne peut pour autant être question, à l'époque, d'un « *droit général et illimité de chaque personne ou organisation privée d'avoir accès à un temps d'antenne à la radio et à la télévision pour faire valoir son opinion* ». Tout le monde peut recevoir, mais tout le monde ne peut pas émettre, confirme ainsi la Commission européenne des droits de l'homme en 1986[432].

Le droit d'accès à l'antenne consacré en 1930, déjà fort limité dans la pratique, est encore restreint après 1945. Il est mis fin au système qui permettait aux organismes privés de radiodiffusion – en réalité tous affiliés à un mouvement politique – de disposer d'un temps d'émission sur les ondes de la radio publique. Ils sont remplacés par des tribunes politiques, syndicales, interprofessionnelles et religieuses ou philosophiques, « *dans les limites d'un temps d'émission "réduit à la portion congrue"* » mais néanmoins fort diversifiées jusqu'en 1953. A dater de ce moment, seules les associations liées d'une manière ou d'une autre aux trois mondes sociologiques dominants (catholiques, socialistes et libéraux) ont encore accès à l'antenne[433]. La loi du 18 mai 1960 officialise cette pratique : les instituts « *peuvent* » - ils ne doivent plus - confier des émissions à des associations reconnues ; et plus aucun accès n'est prévu pour des particuliers ou des personnalités. La pratique des tribunes libres demeure ainsi d'application, conformément à l'accord politique du 2 août 1960, figeant quasiment le paysage des émissions concédées jusqu'au début des années 1980[434]. L'atteinte à la liberté d'expression semble manifeste pour la doctrine juridique[435], mais cette restriction

[431] Voy. le décret modificateur du 4 juillet 1989, *M.B.*, 31 août 1989 ; ainsi que la série d'arrêtés d'exécution de l'Exécutif de la CF du 31 août 1989, *M.B.*, 3 octobre 1989 ; l'arrêté du 10 septembre 1989, *M.B.*, 10 octobre 1989 ; et la série d'arrêtés du 21 novembre 1989, *M.B.*, 6 février 1990.
[432] Comm. eur. D.H., décision *X. et association Z. c. Royaume-Uni* du 12 juillet 1971, n° 4515/70, *Ann.C.E.D.H.*, n° 14, 1971, p. 538, citée par F. JONGEN (1989), *Droit de la radio et de la télévision*, p. 18.
[433] A l'exception de la tribune réservée aux écrivains belges. Voy. H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, pp. 249-250 et 256-258, citant lui-même J.C. BURGELMAN (1990), *op.cit*.
[434] Art. 28, §§ 3 et 4 de la loi précitée du 18 mai 1960 ; arrêté royal du 2 juillet 1964 relatif aux émissions de radiodiffusion et de télévision confiées à des associations ou à des fondations, *M.B.*, 21 novembre 1964 ; H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, pp. 386-389.
[435] A. MAST (1958), « Le statut juridique de la radio et les limites de la liberté d'expression », pp. 418-419 ; H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, pp. 259-260, note 195.

est admise par les juridictions, le Conseil d'Etat principalement, au nom d'un principe juridique naissant de pluralisme politique et philosophique[436]. En 1973, la loi dite du « Pacte culturel » souligne d'ailleurs explicitement que « *chaque tendance idéologique et philosophique représentée dans un Conseil culturel doit avoir accès aux moyens d'expression relevant des pouvoirs publics de la communauté concernée* » – mais c'est à nouveau une obligation, plus une faculté –[437]. Ce n'est donc plus la collaboration des groupements privés et des personnalités qui constitue une des principales contreparties du monopole, mais plutôt la participation équilibrée des tendances idéologiques considérées comme représentatives[438]. La Commission européenne des droits de l'homme l'exprime d'ailleurs de façon similaire en 1986, lorsqu'elle conditionne la validité d'un régime d'autorisation pour la radio-télévision au respect « *des exigences de pluralisme, de tolérance et d'esprit d'ouverture, sans lesquels il n'est pas de société démocratique* »[439].

A défaut de bénéficier d'un droit d'accès à l'antenne, les utilisateurs peuvent en principe prétendre à des émissions impartiales ou objectives. Loin du discours officiel, le service public de la radiodiffusion serait d'abord tenu de « *refléter les opinions des différents partis, l'objectivité se réduisant à un problème d'addition ou de soustraction des dites opinions* »[440]. En ce sens, le principe d'impartialité des émissions, imposé en 1930, est plus adéquatement formulé, en 1960, par l'obligation de réaliser les émissions d'information « *dans un esprit de rigoureuse objectivité* »[441]. Cette objectivité, assène le ministre Harmel, doit être garantie non « *par l'absence de tendances idéologiques au sein des instituts, mais bien par la présence de chacune d'elles* » ; en d'autres termes, il n'est pas question d'un « *neutralisme restrictif* » - pas de politique à la radio ou à la télévision -, mais bien de donner la parole aux différentes opinions ou aux courants de pensée[442]. Paradoxalement, l'objectivité ainsi poursuivie ne s'applique pas aux émissions concédées aux différentes tendances idéologiques. Si cette conception de l'objectivité domine les années 1960, elle s'est clairement dédoublée dans la doctrine et la jurisprudence au cours des années 1970 et 1980 entre une objectivité *collective*, constituée par l'obligation de pluralisme décrite ci-dessus, et une objectivité *individuelle* de tout journaliste, concrétisée par les obligations déontologiques de celui-ci,

[436] C.E., arrêt *Moulin et De Coninck* n° 11.749 du 6 avril 1966, *Journal des tribunaux*, 1967, pp. 401-409, note J. GOL ; C.E., arrêt *Association protestante pour la radio et la télévision* n° 11.838 du 26 mai 1966, *Journal des tribunaux*, 1967, pp. 399-401 ; C.E., arrêt *Lenaerts* n° 13.122 du 25 juillet 1968. Voy. l'abondante doctrine que ces arrêts ont suscités dans H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, pp. 437-543, spéc. p. 448, note 220.

[437] Art. 18 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, *M.B.*, 16 octobre 1973 ; appliqué dans de nombreux textes communautaires ultérieurs : art. 26 du décret précité du 12 décembre 1977, *M.B.*, 14 janvier 1978 ; art. 24 à 31 du décret précité du 28 décembre 1979, *M.B.*, 25 janvier 1980 ; art. 3 du décret de la CF du 5 juillet 1985 relatif aux télévisions locales et communautaires, *M.B.*, 5 septembre 1985, remplacé par l'art. 4 du décret de la CF du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987. Voy. H. DUMONT (1989), *op.cit.*, vol. 2, pp. 298-307 et 371-375 ; F. JONGEN (1989), *op.cit.*, pp. 131-137.

[438] Ce que confirme d'ailleurs dans une certaine mesure la pratique administrative : voy. M. HANOT (2009), « Les contreparties du monopole public. L'information télévisée belge francophone des premiers temps entre neutralité, autocensure et discours traditionnels d'autorité », pp. 265-275.

[439] Comm. eur. D.H., décision *Verein Alternatives Lokalradio Bern et autre c. Suisse* du 16 octobre 1986, n° 10746/84.

[440] H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, p. 253.

[441] Art. 28, §1er de la loi précitée du 18 mai 1960 ; art. 25 du décret précité du 12 décembre 1977 ; art. 23 du décret précité du 28 décembre 1979.

[442] Rapport de la commission des affaires culturelles, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1959-1960, n° 439/4, p. 12 ; H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, pp. 384-386 ; M. HANOT (2009), pp. 271-272.

notamment son indépendance et son impartialité[443].

La fin du monopole public fait aussi apparaître une autre facette du principe de pluralisme – ou même un autre principe de pluralisme –[444]. Il ne s'agit en effet plus de garantir l'accès aux différentes tendances idéologiques, mais bien d'éviter que les entreprises privées qui obtiennent une autorisation d'émettre soient aux mains d'un seul groupe de capitaux ou d'intérêts. La concurrence fait ainsi naître l'obligation de pluralisme des médias. En 1987, ce principe est déjà à l'origine de l'interdiction faite aux autorités publiques de participer aux télévisions privées et, au-delà de 24% du capital, aux télédistributeurs. Il est également interdit à une personne physique ou morale de contrôler directement ou indirectement plus de cinq radios privées[445]. Du côté flamand, ce sont plutôt des obligations de non discrimination – notamment entre les tendances idéologiques et philosophiques – d'impartialité et d'indépendance qui sont imposées aux télévisions non publiques. Mais l'innovation apportée par la législation flamande, seul réel renforcement des droits des particuliers pour toute la période examinée, est le droit pour tout intéressé de porter plainte auprès du conseil des litiges, en cas de violation de ces obligations, assorti de réelles sanctions, principalement la suspension ou le retrait de l'autorisation accordée à la télévision concernée[446].

Dernier avatar des libertés d'expression et d'information, la censure est expressément prohibée pour les émissions de radiodiffusion ou de télévision en 1960, également en vue de faire contrepoids au monopole public[447]. Elle était déjà interdite depuis 1830 pour la presse écrite, mais l'application de cette interdiction à la radiodiffusion demeurait controversée.

Les utilisateurs voient également leur protection réduite dans le nouveau régime de la télédistribution, formalisé par l'arrêté royal du 24 décembre 1966. Certes, ce régime a toujours pour préoccupation première de protéger le service aux particuliers proposé par les distributeurs privés en 1966. Le droit au raccordement est notamment maintenu, et seul le ministre peut permettre d'y déroger. En revanche, le régime original de protection mis en place en 1930, permettant notamment le contrôle des contrats par le ministre compétent, n'est pas renouvelé. La section de législation du Conseil d'Etat n'y est sans doute pas étrangère, ayant rappelé dans son avis sur le projet d'arrêté que « *à défaut de disposition légale il n'appartient pas au Roi de s'immiscer dans les rapports entre le distributeur et l'abonné* ». Seule y survit la fixation d'un tarif maximal pour le raccordement et l'abonnement à un réseau de distribution. Mais, en pratique, le contrôle du droit au raccordement et des tarifs par la RTT est rendu difficile par l'absence de sanction efficace : l'amende prévue est dérisoire, la sanction ultime du retrait d'autorisation est improbable vu le succès populaire de la télédistribution, et la volonté

[443] F. JONGEN (1989), *Le droit de la radio et de la télévision*, pp. 180-189 ; J. DE GROOF (1985), « Le droit à l'information et le devoir d'objectivité du service public de la radiodiffusion », pp. 265-289 ; A. RASSON-ROLAND (1987), « La radio et la télévision face au juge administratif », pp. 110-117 ; C.E., arrêt *Lenaerts* n° 13.122 du 25 juillet 1968 ; C.E., arrêt *Buyle* n° 24.667 du 21 septembre 1984, *Journal des tribunaux*, 1985, p. 41 ; et leur commentaire dans H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, spéc. p. 511.
[444] H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 2, pp. 321-328.
[445] Art. 13, 17, 21 et 32 à 34 du décret de la CF du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987. Le principe est expressément évoqué en ce sens dans l'exposé des motifs, *Doc.*, Conseil de la CF, sess. 1985-1986, n° 55/1, p. 2, ainsi que dans le rapport de la commission de la radio-télévision, sess. 1986-1987, n° 55/88, p. 11 et 29.
[446] Art. 9 et 14 du décret flamand précité du 28 janvier 1987, *M.B.*, 19 mars 1987.
[447] Art. 28, §1er de la loi précitée du 18 mai 1960 ; art. 25 du décret précité du 12 décembre 1977 ; art. 23, §1er du décret précité du 28 décembre 1979.

gouvernementale du contrôle est même mise en doute[448]. Le régime juridique est donc, en pratique, bien plus libéral que celui mis en place pour la radiodistribution durant l'entre-deux-guerres. Sa révision en 1987 n'y change rien, si ce n'est que la fixation des tarifs est rattachée à la loi sur la réglementation économique et les prix, plus générale et plus directement liée à un régime général de protection des consommateurs[449].

L'exemption sociale de la redevance pour les aveugles et les invalides est enfin préservée, « *pour autant que le détenteur de ces appareils n'en retire aucun avantage pécuniaire direct ou indirect* ». A la même condition, les hôpitaux, cliniques et asiles ne paient qu'une seule redevance pour l'ensemble des postes installés dans leurs institutions[450].

La politisation et la communautarisation de la radio et de la télévision de service public se réalisent donc, dans une certaine mesure, au préjudice des droits des utilisateurs à bénéficier de ces services de manière équitable et/ou au préjudice des libertés d'expression et d'information qui sont à leur base.

2) Protection et privilèges des agents et du service

Comme la RTT et les autres organismes publics, les agents de l'INR, puis de la RTB(F), de la BRT, de l'Institut des services communs ou de la BRF, bénéficient, en principe, d'un régime statutaire ou, exceptionnellement, d'un régime contractuel[451].

D'un point de vue technique, la protection des nuisances radioélectriques joue un rôle essentiel pour garantir la qualité des services de radio et de télévision, et toutes les réglementations générales et particulières en font mention (voy. *supra*, sous-section II). Pour la radio-télévision, c'est cependant d'abord l'harmonisation des normes techniques qui constitue un objectif récurrent et particulièrement encouragé par les organisations internationales – tant l'UIT que l'UER –. Dès 1952, soit avant les premières émissions télévision, des normes techniques uniformisées sont fixées par arrêté royal. L'uniformisation n'est cependant pas nationale puisque, jusqu'en 1964 et sauf dérogations, les émissions en langue flamande doivent être décomposées en 625 lignes par image, alors que les émissions en langue française doivent en compter 819. Il faut en effet permettre à l'appareil de télévision de capter soit les émissions de France soit celles des Pays-Bas, qui ne répondent pas à la même norme. L'uniformisation des normes techniques est également imposée à la radiodiffusion sonore en 1959. L'apparition de la télévision en couleurs, au début des années 1960, va permettre l'uniformisation de la décomposition en 625 lignes sur l'ensemble du continent

[448] Art. 11, 16, 36 à 38 et 41 de l'arrêté royal du 24 décembre 1966 relatif aux réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion aux habitations de tiers, *M.B.*, 24 janvier 1967 ; J.M. PIEMME (1979), *op.cit.*, p. 8.

[449] Art. 4 de la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision, *M.B.*, 3 avril 1987. Voy. la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix, *M.B.*, 24 janvier 1945, fondamentalement modifiée par la loi du 30 juillet 1971, *M.B.*, 31 août 1971 ; F. JONGEN (1989), *op.cit.*, pp. 241-244.

[450] Art. 9, 3° de la loi précitée du 24 décembre 1957 et art. 11, 3° de la loi précitée du 26 janvier 1960 ; art. 7, §1er de l'arrêté royal du 20 février 1959 relatif aux réseaux de distribution de la radiodiffusion dans les établissements hôteliers, hôpitaux, cliniques ou asiles, *M.B.*, 6 mars 1959 ; art. 34 de l'arrêté royal précité du 24 décembre 1966, *M.B.*, 24 janvier 1967 ; art. 19 de la loi précitée du 13 juillet 1987, *M.B.*, 12 août 1987.

[451] F. JONGEN (1989), *op.cit.*, pp. 56-73.

européen, conformément aux prescriptions du *Comité consultatif international des radiocommunications* de l'UIT. Mais simultanément, la couleur introduit un autre problème d'harmonisation technique, à savoir le choix à faire entre le système PAL (anglo-saxon, pour *Phase Alternate Line*) et le système SECAM (français, pour *Séquentiel couleur à mémoire*), qui divise à nouveau le continent européen. La Belgique opte pour le système PAL en 1968[452].

La continuité du service est par ailleurs expressément garantie par un article particulièrement original du décret de la Communauté française de 1987 sur l'audiovisuel. La RTBF est désormais tenue de fixer le programme minimum à diffuser, en toutes circonstances, par la RTBF[453]. Cette disposition vise particulièrement le cas des grèves du personnel. Elle constitue une étape pionnière dans la recherche d'un service minimum à garantir par les organismes chargés d'un service public : ce texte est le premier, et à ce jour le seul, à prévoir un tel service minimum au sein des activités de services publics économiques exercées par les pouvoirs publics.

Parmi les privilèges des administrations centrales ou communautaires, le droit d'émission du gouvernement, étendu aux exécutifs communautaires est porté à dix heures par mois[454]. En pratique, cette durée n'est jamais dépassée. Par ailleurs, tout poste établi « *en vue d'un service public* » par l'Etat, les provinces, les communes ou les institutions qui en relèvent, de même que les établissements d'enseignement, restent dispensés de la redevance radio ou télévision[455].

Les privilèges fiscaux propres aux instituts de radio-télévision sont également maintenus[456], mais, à l'instar de la RTT, le régime de passation des marchés publics est uniformisé et renforcé en 1976. Le privilège nouveau dont peuvent se prévaloir les instituts est l'obligation imposée aux télédistributeurs de diffuser leurs émissions en 1966. Cette obligation est en outre largement étendue après la communautarisation et l'ouverture de la télévision à la concurrence : ce ne sont plus seulement les programmes des instituts de service public qui doivent être distribués, mais également tous les

---

[452] Arrêté royal du 3 janvier 1952 déterminant les normes auxquelles les émissions radiodiffusées de télévision doivent être conformes, *M.B.*, 21-22 janvier 1952 ; arrêté royal du 11 juin 1952 déterminant les normes auxquelles doivent être conformes les émissions radiodiffusées de télévision en noir et blanc dans le Royaume, *M.B.*, 14-15 juillet 1952, complété par arrêté royal du 17 février 1960, *M.B.*, 26 février 1960, et modifié par arrêté royal du 18 janvier 1964, *M.B.*, 8 février 1964 ; arrêté royal du 15 juillet 1959 déterminant les normes auxquelles doivent être conformes les émissions de radiodiffusion sonore en ondes métriques dans le royaume, *M.B.*, 17-18 août 1959, complété par arrêté royal du 30 janvier 1967, *M.B.*, 2 mars 1967 ; arrêté royal du 21 novembre 1964 déterminant les normes auxquelles doivent être conformes les émissions radiodiffusées de télévision monochrome en ondes métriques et décimétriques, *M.B.*, 24 décembre 1964, remplacé par l'arrêté royal du 26 février 1968, *M.B.*, 12 avril 1968.

[453] Art. 28*bis* du décret précité du 12 décembre 1977 portant statut de la RTBF, inséré par l'art. 39 du décret de la CF du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987.

[454] Art. 28, §4 de la loi précitée du 18 mai 1960, remplacé par l'article 1er de la loi du 18 février 1977 portant certaines dispositions relatives au service public de la Radiodiffusion et de la Télévision, *M.B.*, 2 mars 1977, et son arrêté royal d'exécution du 8 juin 1982, *M.B.*, 18 juin 1982 ; décret de la CF du 30 mars 1982 relatif aux communications des Exécutifs à la Radio Télevision Belge Francophone (RTBF), *M.B.*, 28 avril 1982 ; art. 23*bis* du décret flamand précité du 28 décembre 1979, inséré par décret du 1er février 1989, *M.B.*, 31 mars 1989 ; F. JONGEN (1989), *op.cit.*, pp. 118-131 ; M. VERHEYDEN (1970), *op.cit.*, pp. 182-190.

[455] Art. 9, 1° de la loi précitée du 24 décembre 1957 ; art. 11, 1° de la loi précitée du 26 janvier 1960. Voy. aussi les arrêtés ministériels d'exécution respectifs du 24 décembre 1957, *M.B.*, 29 décembre 1957, et du 30 janvier 1960, *M.B.*, 6 février 1960 ; ainsi que l'art. 19 de la loi précitée du 13 juillet 1987.

[456] Art. 30 de la loi précitée du 18 mai 1960.

programmes autorisés, qu'il s'agisse de télévisions communautaires, de radios locales ou de télévisions et radios (régionales) privées[457].

SECTION III – LES RAISONS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

Le rôle de l'Etat dans les télécommunications évolue donc fondamentalement au cours du 20e siècle. Du renforcement des monopoles jusqu'aux années 1960, à l'évaporation de ceux-ci en quelques dizaines d'année, c'est aussi l'explosion des activités de télécommunications et leur propagation dans chaque foyer qui expliquent des mutations d'une telle ampleur. L'action publique est stimulée par ce succès, même si elle ne parvient pas toujours à suivre son développement. La volonté d'offrir des services toujours plus performants s'efface cependant face aux politiques budgétaires, socio-économiques (notamment de soutien industriel et de lutte contre le chômage), culturelles, mais surtout électorales dont la RTT et les institutions publiques de radio-télévision deviennent les instruments.

A. L'innovation technique, industrielle et commerciale

1) La réglementation de nouvelles technologies

La radiodiffusion constitue, dans les années 1920, un nouvel usage de la technologie radioélectrique. Les premières stations émanent souvent « *de producteurs de matériel radioélectrique voulant vulgariser leurs expériences et populariser leurs techniques en diffusant des concerts ou des nouvelles dans l'espoir de créer un nouveau marché pour leurs productions* »[458]. La première invention du siècle est, peu de temps après, la télévision. Le législateur tente assez tôt de prendre ces progrès en considération. La loi du 14 mai 1930 repose sur le fait que « *les progrès techniques ont considérablement accru le domaine de la télégraphie et de la téléphonie sans fil ; la radio-diffusion, pour ne citer qu'elle, a pris une extension prodigieuse. D'autres procédés nouveaux, telle la transmission des images, sont sur le point d'entrer dans le domaine pratique. Il a paru nécessaire d'adapter la loi à la situation actuelle* »[459]. L'arrivée effective de la télévision en Belgique, après la Seconde Guerre mondiale, entraîne la fixation de normes techniques dès 1952, « *dans l'intérêt de la commodité publique* »[460]. Ce n'est cependant qu'en 1957 que la redevance radio est étendue à la télévision : « *il s'agit là, en fait, d'une adaptation des textes à l'évolution récente de la technique* »[461]. Enfin, « *les impératifs techniques auxquels sont soumis les services de radiodiffusion-*

[457] Art. 17 de l'arrêté royal du 24 décembre 1966 relatif aux réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion aux habitations de tiers, *M.B.*, 24 janvier 1967 ; art. 3 du décret flamand du 28 janvier 1987, *M.B.*, 19 mars 1987 ; art. 22 du décret de la CF du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987. Voy. F. JONGEN (1989), *op.cit.*, pp. 245-251.

[458] P. ALBERT, A.J. TUDESQ (1996), *Histoire de la radio-télévision*, p. 15. Voy. aussi J. PUTZEYS (1986), « Radiostrijd tussen de twee wereldoorlogen », p. 37 ; [P. VAN HAGENDOREN, J. MIGNON] (1973), *1923-1973, la radio belge a 50 ans*, p. 4.

[459] Exposé des motifs de la loi du 14 mai 1930, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1928-1929, n° 212, p. 1.

[460] Préambule de l'arrêté royal du 3 janvier 1952 déterminant les normes auxquelles les émissions radiodiffusées de télévision doivent être conformes, *M.B.*, 21-22 janvier 1952 ; préambule de l'arrêté royal du 11 juin 1952 déterminant les normes auxquelles doivent être conformes les émissions radiodiffusées de télévision en noir et blanc dans le Royaume, *M.B.*, 14-15 juillet 1952.

[461] Exposé des motifs de la loi du 24 décembre 1957, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1956-1957, n° 278, p. 3.

télévision ont exigé (…) *des conventions internationales soumettant les Etats membres à certaines obligations* »[462].

La radio- puis la télédistribution représente également une invention majeure du 20e siècle, mise en œuvre par des sociétés privées pour compenser les difficultés de diffusion de l'INR. Mais le principal argument commercial des premières sociétés est le coût de connexion, nettement inférieur à celui d'un appareil récepteur classique. La réaction de l'Etat est fort contrastée. En matière de radiodistribution, les premières règles sont adoptées en 1930, quelques années avant la construction du premier réseau. Les autorisations ne sont ensuite délivrées qu'avec parcimonie. Brecht Bostyn attribue cette prudence gouvernementale au succès du lobbying des entreprises radioélectriques, de la SBR en particulier. Cette activité nouvelle est en effet contestée par l'industrie radioélectrique, qui y voit une concurrence déloyale[463]. Le développement des réseaux de télédistribution au début des années 1960 est, pour sa part, d'autant plus rapide qu'aucune contrainte légale ne lui est imposée avant 1966. A cette date, le gouvernement ne peut plus qu'entériner ce que l'initiative privée a mis en place.

L'utilisation des satellites forme la troisième étape du développement technique des télécommunications, à l'initiative concurrente des Américains et des Russes, au cœur de la Guerre froide. Les communications satellitaires imposent de nouveaux modes de coopération internationale, sous la forme de véritables « *services publics internationaux* », tels INTELSAT et EUTELSAT. Elles offrent surtout des possibilités de diffusion, notamment audiovisuelles, inconnues jusqu'alors. « *Nous sommes ici dans une matière où le droit,* (…) *étale* (…) *les faiblesses qu'entraîne sa lenteur lorsqu'il est confronté avec des techniques dont le progrès est galopant*. (…) *La télévision spaciale* (sic) *se rit de nos réglementations, comme s'en amuse la publicité pour laquelle nous aimerions, pour des raisons tantôt sordidement intéressées, tantôt de panique culturelle, refuser ou retarder le droit d'envahir les écrans et les diffuseurs* »[464].

Dernière étape technologique : l'évolution des procédés de diffusion, qui permet la transmission de données, d'images et de sons avec ou sans fil et par satellites. Ce sont ici les opérateurs privés qui s'insèrent progressivement dans un secteur dominé par les monopoles publics dans la plupart des Etats européens. Grâce à cette ouverture technologique, le secteur privé force ainsi la porte des monopoles, qui ne se justifient plus dans l'ensemble des nouveaux services offerts : télévision par satellite, télétexte, télévision payante, téléconférence, alarmes domestiques, télé-achats, etc.[465] Dans ces domaines, la compétence réglementaire des pouvoirs publics n'est acceptable que « *in het belang van een vlot gebruik van de ether* »[466]. C'est aussi cette ouverture technologique qui incite la CEE à intervenir en matière audiovisuelle[467], puis dans les infrastructures et les équipements de télécommunications.

[462] M. VERHEYDEN (1970), *op.cit.*, p. 1.
[463] B. BOSTYN (2007), *De opkomst, ontwikkeling en bloei van de Belgische radio-industrie en omroep in het Interbellum (1919-1939)*, pp. 462-471.
[464] W. UGEUX, dans sa préface à M. VERHEYDEN (1970), *op.cit.*, p. III.
[465] Exposé des motifs du décret flamand du 28 janvier 1987, *Stukken*, Vlaamse Raad, sess. 1985-1986, n° 152/1, p. 6.
[466] Avis de la section de législation du Conseil d'Etat n° L 17.725/8 du 11 juin 1986, *Stukken*, Vlaamse Raad, sess. 1985-1986, n° 152/1, p. 23.
[467] J.F. POLO (2001), « La relance de la politique audiovisuelle européenne », p. 7.

L'apparition de technologies nouvelles, non encore réglementées, provoque donc des réactions très disparates de l'Etat. La loi précède parfois l'introduction de la nouvelle technologie (télévision, radiodistribution) ; d'autres fois elle est adoptée avec plusieurs années de retard (radiodiffusion ou, surtout, télédistribution). Les techniques récentes demeurent parfois même exemptes de toute réglementation nationale spécifique (satellites, transmission de données). Le critère de l'innovation ne semble donc pas déterminant pour expliquer le rôle joué par l'Etat.

2) Les réseaux de télécommunications exploités par l'Etat

Les réseaux de télécommunications une fois établis et exploités par l'Etat, celui-ci réagit de manière plus systématique aux progrès scientifiques apportés par la suite. L'automatisation des connexions téléphoniques, la protection des câbles, l'interconnexion avec les radiocommunications et les réseaux de télédistribution, l'offre de services de telex, de sémaphone, de mobilophone, de téléfax, de transmission de données, etc., sont assez rapidement mises en œuvre par les administrations, puis les organismes publics compétents. La pratique administrative évolue donc avec la technologie. L'importance de cette modernisation permanente explique d'ailleurs la croissance spectaculaire des coûts d'infrastructures et, par conséquent, une grande partie des mesures tarifaires et budgétaires[468].

L'adaptation des textes juridiques aux progrès techniques est généralement plus tardive. Ce n'est qu'en 1929 que le législateur proclame que « *les lignes télégraphiques et téléphoniques ne se distinguent, en réalité, que par l'usage qui en est fait et cet usage peut varier, c'est-à-dire qu'une ligne télégraphique peut devenir téléphonique et vice versa, ou même être affectée au télégraphe et au téléphone simultanés, au gré des nécessités du service* », pour justifier la loi du 13 octobre 1930 harmonisant les législations applicables aux deux types de lignes. Les pratiques techniques et administratives permettaient pourtant de faire ce constat dès l'apparition du téléphone. Les interférences avec le développement des distributions d'électricité, également mis en lumière depuis longtemps, sont aussi régies pour la première fois par la même loi[469].

Les aspects techniques des radiocommunications continuent par contre à exercer une influence prépondérante sur le droit applicable. La diffusion illimitée des ondes impose, plus que dans tous les autres secteurs, une coopération internationale forte et une réglementation précise : « *les ondes dont le comportement varie avec la longueur et la fréquence, se propagent dans toutes les directions, sans se soucier des frontières. Si une entente n'était intervenue entre les différents Etats en ce qui concerne la répartition des fréquences, le désordre qui en aurait découlé aurait provoqué des brouillages qui eussent mis à néant toute possibilité d'exploiter raisonnablement ces techniques* »[470]. Le nombre de fréquences utilisables est aussi techniquement limité (de même que, plus tard, l'orbite des satellites géostationnaires). La création de l'INR et de son monopole sur les émissions radiodiffusées, en 1930, constitue ainsi une réponse très rapide à l'harmonisation internationale des longueurs d'ondes. Il fallait trouver le « *meilleur*

[468] Voy. par exemple le préambule de l'arrêté du régent du 13 février 1946 portant modification des taxes radiotélégraphiques maritimes, *M.B.*, 8 mars 1946 ; le rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 237 du 31 décembre 1983 relatif aux mesures d'assainissement applicables à la RTT, *M.B.*, 18 janvier 1984.
[469] Exposé des motifs de la loi du 13 octobre 1930, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1928-1929, n° 158, pp. 1-2.
[470] M. VERHEYDEN (1970), *op.cit.*, p. 2.

emploi possible » des deux longueurs d'ondes attribuées en 1929 à la Belgique, pour ses émissions radiodiffusées. « *Il serait, en effet, désirable de pouvoir établir un poste bien outillé afin d'empêcher la multiplicité des petits postes qui troublent les ondes* »[471]. La même motivation est invoquée lors de la création de la RTB et de la BRT : « *il convient d'user au mieux des rares longueurs d'ondes et canaux qu'un partage international met à notre disposition. Cette situation commande de conserver à la radio et à la télévision le statut d'établissements publics autonomes, gérant des activités d'intérêt général* »[472]. Vingt-cinq ans plus tard, le législateur répète encore que, « *contrairement à d'autres modes d'expression, la radio n'est pas accessible à tous. Il s'agit là de la caractéristique unique de la radio, et de la raison pour laquelle ce média, contrairement à d'autres formes d'expression, est soumis à une réglementation.* (…) *il est (toutefois) évident que* (…) *les émissions de radio et de télévision, en raison des restrictions techniques auxquelles elles sont soumises et des moyens financiers qu'elles requièrent, entraînent évidemment des limitations de la liberté d'expression* »[473]. Ces limitations techniques et, par suite, légales, de l'utilisation des ondes sont elles-mêmes à l'origine d'autres innovations techniques, telles la radio- et la télédistribution. La couverture de tout le territoire pour la diffusion des émissions de l'INR était en effet difficile, voire impossible, à cause des limites de la puissance d'émission autorisée par les accords internationaux et européens. La distribution par câble permet de pallier cette déficience[474] et favorise la diffusion des chaînes étrangères concurrentes, spécialement luxembourgeoises et hollandaises. Dès lors que le nombre de fréquences techniquement utilisables s'étend, à partir des années 1970, les initiatives privées reprennent de la vigueur et viennent troubler les monopoles publics de radiodiffusion. Elles bénéficient de l'appui juridique de la Commission européenne des droits de l'homme – qui se fonde sur les progrès techniques –, et profitent de « *la mise sur le marché de matériels moins chers, plus légers et plus maniables* »[475]. L'Etat n'est évidemment, dans ce cas, pas vraiment prompt à évoluer, mais il est progressivement contraint à laisser se développer ces initiatives et, finalement, à les légaliser[476]. En Flandre, la libéralisation limitée à deux chaînes de télévision est admise sous la pression des groupes de presse, qui cherchent à tout prix à créer une nouvelle chaîne de télévision flamande, mais aussi, et surtout, à limiter les risques de la baisse de leurs recettes publicitaires[477].

---

[471] Exposé des motifs de la loi du 18 juin 1930, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1928-1929, n° 214, p. 1 ; procès-verbal du Conseil des ministres du 4 juin 1928 aux A.G.R. – numérisé sur www.arch.be.

[472] Intervention du ministre catholique des affaires culturelles, Pierre HARMEL, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1959-1960, n° 119, p. 3.

[473] Rapport de la commission d'infrastructures, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1985-1986, n° 536/8, p. 28, citant notamment l'avis précité de la section de législation du Conseil d'Etat du 11 juin 1986. Voy. F. JONGEN (1989), *Droit de la radio et de la télévision, op.cit.*, pp. 19 et 32, qui cite aussi A. LALOUX (1987), « Les principes techniques de base des télécommunications » ; W. UGEUX, dans sa préface à M. VERHEYDEN (1970), *op.cit.*, p. II.

[474] Voy. notamment le rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1957-1958, n° 782/2, pp. 2, 3 et 6.

[475] Comm. eur. D.H., décision *Verein Alternatives Lokalradio Bern et autre c. Suisse* du 16 octobre 1986, n° 10746/84 ; P. CAUFRIEZ, E. LENTZEN (2009), « Trente ans de radio en Communauté française (1978-2008) », p. 7.

[476] Rapport de la commission de la radio-télévision, *Doc.*, Conseil de la Communauté française, sess. 1986-1987, n° 55/88, p. 9 ; rapport de la commission des médias, *Stukken*, Vlaamse Raad, sess. 1986-1987, n° 152/10, p. 3

[477] Voy. notamment l'argumentaire du penseur libéral D. VERHOFSTADT (1982), *Het einde van het BRT-Monopolie*, spéc. pp. 74-75 ; ainsi que les articles 17 et 18 de la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision, *M.B.*, 3 avril 1987 et les travaux parlementaires qui les concernent.

La réforme des radiocommunications en 1979 repose sur « *l'évolution rapide de la technique radioélectrique* », à savoir notamment le développement des petits appareils émetteurs ou récepteurs à alimentation autonome, les plaintes relatives aux perturbations croissantes des ondes, l'apparition des amplificateurs de puissance, …[478] De même, la loi fédérale de 1987 relative à la télédistribution entend notamment « *adapter le statut légal de la télédistribution à l'évolution technique rapide* (…) *; créer la possibilité de collaboration entre la Régie des T.T. et les sociétés de télédistribution à la lumière de l'évolution technique, surtout en vue des applications pour la large bande ;* (…) *offrir la possibilité aux sociétés de télédistribution d'utiliser leur réseau de façon optimale* »[479]. De manière plus originale, enfin, la volonté de la RTT de se tenir informée, voire d'être impliquée dans la recherche scientifique et les développements technologiques, explique principalement l'autorisation qu'elle reçoit en 1984 de participer à d'autres organismes publics ou, et surtout, à des sociétés privées[480].

Une fois un réseau de télécommunications en fonction, l'évolution technique entraîne donc l'évolution parallèle des pratiques administratives et budgétaires. L'intervention législative ne suit cependant que tardivement, voire avec réticence quand il s'agit de répondre aux irruptions des opérateurs privés de télédistribution, puis de radio et télévision. S'il reste cependant un service dans lequel les conditions techniques exercent une incidence prépondérante sur le droit applicable, c'est celui des radiocommunications. Le monopole public est presque exclusivement justifié par le caractère techniquement limité du nombre de fréquences et par leurs propriétés physiques. La preuve de l'importance de ce critère dans le choix du monopole est apportée par le fait que ce sont les progrès scientifiques dans l'utilisation des fréquences qui vont seuls permettre la populaire irruption des radios libres au cours des années 1970.

B. L'influence du droit et des réseaux internationaux

L'influence internationale sur les télécommunications au 19e siècle était déjà considérable ; elle se renforce encore au 20e siècle. L'influence grandissante des organisations internationales permet d'ailleurs de centraliser les deux principaux intérêts des Etats à l'égard de leurs *alter ego* étrangers : s'inspirer de ce qui se fait ailleurs et se relier aux réseaux étrangers. Mais, par ailleurs, les télécommunications occupent peu à peu une place géostratégique mondiale, symbolisée par l'opposition Est-Ouest dans la conquête de l'espace. Plus que jamais, l'action publique tient compte de l'état du monde pour évoluer.

1) L'intégration des réseaux européens et internationaux

A l'instar du 19e siècle, les gouvernants s'appuient encore fréquemment sur les expériences étrangères durant l'entre-deux-guerres. Le nouveau mode de calcul des tarifs imposé en 1924 fonctionne « *en Amérique, en Angleterre, en Suède, en Norvège, en Hollande et au Danemark. Il vient même d'être tout récemment appliqué en*

[478] Exposé des motifs de la loi du 30 juillet 1979, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1979, n° 201/1, p. 1.
[479] Rapport de la commission de l'infrastructure, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1985-1986, n° 536/8, p. 4.
[480] Exposé des motifs de la loi du 7 décembre 1984, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1980-1981, n° 920/1, p. 2.

France »[481]. L'INR s'inspire du modèle anglais[482]. La commutation automatique pour établir les connexions téléphoniques, à l'instar des méthodes d'exploitation des téléphones, fait l'objet de nombreuses missions d'étude à l'étranger[483].

Au-delà du simple exemple, la référence aux pratiques étrangères s'accompagne de plus en plus de la nécessité d'harmoniser les techniques utilisées pour permettre l'interconnexion des différents réseaux de télécommunications. Les conventions internationales y contraignent parfois les Etats. Ainsi, le régime d'autorisation des stations émettrices de radiocommunications leur est imposé par la Convention internationale des télécommunications. Mais l'harmonisation n'est pas nécessairement prescrite par le droit. Le choix du système technique adopté pour la télévision est cornélien, dans la mesure où deux systèmes cohabitent en Europe. L'émission en 625 lignes permet seule au public francophone de regarder les chaînes françaises, tandis que l'émission en 819 lignes est indispensable pour le public flamand pour pouvoir capter les chaînes hollandaises[484]. Le compromis « *à la belge* » fut donc d'autoriser un temps les deux systèmes, pour permettre au public de relier son téléviseur aux chaînes étrangères de son choix. Il sert plus tard comme argument commercial à l'exportation, les équipements belges étant les mieux à même de gérer les deux techniques concurrentes[485]. L'histoire se répète pour la technique nécessaire à la télévision en couleur. Le système PAL s'impose à la Belgique, parce qu'il est utilisé « *par la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Suisse, les Pays Scandinaves, l'Autriche, la Finlande, l'Allemagne de l'Ouest et* (…) *très vraisemblablement sera adopté par l'Italie* »[486].

L'harmonisation ne vise pas que les aspects techniques. Certaines législations sont adaptées aux conventions internationales signées par la Belgique comme si elles n'étaient que de simples mesures d'exécution. Dès qu'un projet de loi est fondé sur un tel motif, il ne provoque le plus souvent aucun débat politique[487]. Au niveau tarifaire, la RTT justifie la hauteur de ses tarifs par comparaison avec les pays étrangers, soit que les tarifs belges sont plus bas, soit que les tarifs étrangers inférieurs offrent un service de

[481] Discussion du budget du Ministère des chemins de fer, de la marine, des postes et des télégraphes pour l'année 1924, *Ann.parl.*, Sénat, sess. 1923-1924, 22 mai 1924, p. 849.
[482] Exposé des motifs de la loi du 18 juin 1930, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1928-1929, n° 214, p. 1. Voy. d'ailleurs la comparaison européenne et américaine sur les institutions de radiodiffusion dans A.G. HUTH (1937), *La radiodiffusion, puissance mondiale*, p. 52 et s.
[483] Rapport de la commission spéciale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1937-1938, n° 26, p. 57, où les différentes missions à l'étranger des membres de la RTT sont également signalées, soit plus d'une dizaine par an en 1936 et 1937.
[484] Rapport final du Centre de recherche pour la solution nationale des problèmes sociaux, politiques et juridiques des diverses régions du pays, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1957-1958, n° 940, pp. 333-334.
[485] Exposé des motifs du décret flamand du 28 janvier 1987, *Stukken*, Vlaamse Raad, sess. 1985-1986, n° 152/1, p. 7.
[486] Avis de la Commission technique consultative, cité dans le rapport au roi de l'arrêté royal du 26 février 1968 déterminant les normes auxquelles doivent être conformes les émissions radiodiffusées de télévision en ondes métriques et décimétriques, *M.B.*, 12 avril 1968. Voy. R. WANGERMÉE (1986), « Technologie, programmes et politique en radio-télévision », pp. 207-208.
[487] Voy. par exemple les travaux préparatoires de la loi précitée du 14 mai 1930, *M.B.*, 16 mai 1930 ; l'exposé des motifs de la loi précitée du 18 décembre 1962, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1961-1962, n° 259 ; rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 21 novembre 1964 déterminant les normes auxquelles doivent être conformes les émissions radiodiffusées de télévision monochrome en ondes métriques et décimétriques, *M.B.*, 24 décembre 1964 ; arrêté royal du 9 avril 1965 mettant des fréquences nécessaires à la disposition des Instituts de radiodiffusion-télévision belge, *M.B.*, 8 mai 1965.

moindre qualité[488]. Le discours, dans ce cas, démontre davantage la recherche d'une certaine légitimité que la comparaison approfondie des situations belges et étrangères. La Flandre accorde une importance particulière, contrairement à la Communauté française, aux débats étrangers (spécialement en Angleterre) et européens sur la libéralisation dans les années 1980. Elle s'appuie expressément sur ceux-ci pour justifier l'ouverture des émissions radio-télévisées au secteur privé[489].

L'intégration de plus en plus poussée des réseaux de télécommunications renforce d'ailleurs la nécessité de la coopération internationale. A propos de l'UIT, le gouvernement souligne en 1952 l'importance « *pour notre pays d'y maintenir son affiliation tant en ce qui concerne nos rapports avec les autres nations, que du point de vue de l'organisation internationale aussi bien administrative que technique des télécommunications* »[490]. L'usage des ondes ne s'arrête pas aux frontières. La protection des services impose de collaborer, pour éviter de troubler « *l'ordre public international* ». Les critères d'efficacité et d'économie qui doivent régir la télédistribution « *sont d'ailleurs de nature à favoriser une coopération croissante au plan européen. Chaque fois qu'une décision doit intervenir à ce sujet, il y a lieu de tenir compte de l'intégration européenne* »[491].

Mais l'argument de l'intégration n'est pas uniquement synonyme d'ouverture sur le monde. L'interopérabilité technique des réseaux accroît en effet fortement les possibilités de concurrence entre les différents monopoles étatiques européens. La réaction des Etats à l'intégration est donc également de renforcer les mesures protégeant leurs institutions nationales. C'est l'objet des accords internationaux sur l'usage des satellites, par exemple : « *un principe de base du plan de Genève de 1977 en matière de radiodiffusion par satellite était que chaque pays ne pouvait servir que son propre territoire. Cette limitation avait été instaurée tant à la suite d'importantes pressions politiques que pour des raisons techniques, étant donné que chaque pays voulait se voir attribuer le plus grand nombre de programmes possible* »[492]. Il en va de même pour les libéralisations de la télévision dans les années 1980. En Communauté française, il importe que « *la possibilité d'utiliser le système des services de télévision payant soit ouverte à la RTBF avant que s'installent des opérateurs étrangers attirés par l'extension très particulière prise dans notre pays par la distribution par câble* »[493]. En Flandre, le législateur insiste sur le fait que « *een snelle afhandeling van het decreet geboden is,*

[488] Rapport au Roi de l'arrêté royal du 12 août 1957 portant relèvement des taxes télégraphiques intérieures, *M.B.*, 22 août 1957 ; rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1956-1957, n° 336, p. 3, et rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1957-1958, n° 782/2, p. 1.
[489] Exposé des motifs du décret flamand du 28 janvier 1987, *Stukken*, Vlaamse Raad, sess. 1985-1986, n° 152/1, pp. 3-4 ; rapport de la commission des médias, *Stukken*, Vlaamse Raad, sess. 1986-1987, n° 152/10, pp. 2, 3 et 199 à 212.
[490] Exposé des motifs de la loi d'approbation du 15 juillet 1955, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1954, n° 126/1, p. 2.
[491] Annexe 2 du rapport de la commission des affaires culturelles et de la politique scientifique, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1975-1976, n° 641/2, p. 55.
[492] Rapport de la commission d'infrastructures, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1985-1986, n° 536/8, p. 29.
[493] Exposé des motifs du décret de la CF du 8 juillet 1983, *Doc.*, Conseil de la Communauté française, sess. 1982-1983, n° 112/1, p. 2.

anders lopen we het gevaar door buitenlandse initiatieven, zoals RTL-Vlaanderen en Berlusconi, te worden overspoeld »[494].

Les relations techniques, administratives, économiques, commerciales sont donc devenues extrêmement fortes au niveau international, et plus encore au niveau européen. Il n'est plus possible, dans les années 1980, de ne pas en tenir compte, au point même de justifier certaines mesures protectionnistes. Mais l'influence internationale ne s'arrête pas là. Au-delà des réseaux, d'autres motifs orientent les décisions de l'Etat dans les télécommunications.

2) Les relations internationales et l'intégration européenne

Durant l'entre-deux guerres, en effet, l'engagement étatique dans les télégraphes, les téléphones et les radiocommunications rencontre plusieurs préoccupations de nature internationale. Les radiocommunications permettent – la Belgique en était consciente dès les premières années du 20e siècle – de s'affranchir du contrôle des Etats étrangers sur les grands câbles marins et terrestres qui reliaient notamment les métropoles et leurs colonies[495]. La radiodiffusion, pour sa part, est indispensable pour les besoins de la « *propagande nationale* », à savoir des « *nécessités d'une représentation convenable de la Belgique parmi les nations européennes qui se dotent d'outils de qualité en matière d'audiovisuel* », sur le modèle souvent cité de la B.B.C. anglaise. « *Il est donc plus que nécessaire que tout le monde s'efforce d'amener notre Institut National de Radiodiffusion au niveau de l'Europe et de l'y maintenir, afin de mettre ainsi le prestige de notre pays et de notre peuple au niveau désiré* » [496].

Après 1945, les télécommunications prennent une toute autre dimension, acquérant tout d'abord une importante dimension stratégique sur le plan mondial. Mais surtout, l'interconnexion mondiale des réseaux rend ceux-ci particulièrement sensibles aux évolutions des relations internationales. La course à l'espace menée entre les Russes et les Américains en est un des meilleurs exemples. Elle explique la domination de ces deux nations dans les progrès des satellites de télécommunications. L'adoption de l'accord INTELSAT par la Belgique le reflète : « *l'*Accord Intergouvernemental *représente, au terme de laborieuses négociations, le meilleur compromis possible entre, d'une part, la prédominance économique et technique des Etats-Unis et leur souci de préserver à la fois leur position privilégiée et l'efficience réelle du système provisoire et, d'autre part, la volonté de leurs partenaires de voir leurs intérêts politiques et économiques satisfaits par une internationalisation suffisamment poussée du système défini.* (…) *Cet aspect relatif des avantages obtenus au terme de laborieuses négociations traduit la faiblesse des positions européennes, qui n'ont pas été en mesure de s'opposer efficacement au monopole technologique exercé par les Etats-Unis dans le domaine des satellites de télécommunications et des lanceurs. Si les accords ne sont pas entièrement satisfaisants du point de vue politique,* (…) *la Belgique, membre*

[494] Rapport de la commission des médias, *Stukken*, Vlaamse Raad, sess. 1986-1987, n° 152/10, p. 4. Voy. aussi l'exposé des motifs du décret flamand du 28 janvier 1987, *Stukken*, Vlaamse Raad, sess. 1985-1986, n° 152/1, p. 5.

[495] Voy. *supra*, première partie, ainsi que P. ALBERT, A.J. TUDESQ (1996), *Histoire de la radio-télévision*, p. 12.

[496] D. DÉOM (1992), « Origine et développement des services publics organiques dans l'audiovisuel », p. 38, s'appuyant sur les travaux préparatoires de la loi du 18 juin 1930 ; rapport de la commission spéciale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1937-1938, n° 26, p. 25.

fondateur d' « INTELSAT », ne saurait rester à l'écart d'une entreprise d'une telle importance politique, économique et technique »[497]. De manière générale, les Etats-Unis acquièrent d'ailleurs une position dominante dans le secteur des télécommunications, qui justifie l'engagement des Communautés européennes dans une politique plus ambitieuse, au cours des années 1980[498].

Mais les télécommunications ne sont pas seulement un instrument stratégique aux mains des Etats. Elles sont également considérées comme un puissant vecteur culturel et éducatif, susceptible de contribuer à la paix et au développement économique et social de tous les pays. « *Les communications par satellite ont de grands avantages pour l'humanité en ce qu'elles permettront l'expansion des transmissions radiophoniques, téléphoniques et télévisées, y compris la diffusion des travaux des Nations Unies, facilitant ainsi les contacts entre les peuples du monde* »[499]. La construction européenne, tant au sein du Conseil de l'Europe que des Communautés européennes, est également portée par les télécommunications et, plus particulièrement par la radiodiffusion. Elles contribuent à « *l'union culturelle et économique de l'Europe* » et sont susceptibles de renforcer l'intégration européenne au plus proche des citoyens[500].

Les télécommunications sont ainsi devenues, entre 1945 et 1989, un instrument d'action international autonome, détaché des politiques nationales. Cela explique l'influence croissante de ces institutions internationales dans les politiques nationales, et ce malgré les résistances nationales, en Belgique notamment, apparues dans les années 1980. Le processus ne va d'ailleurs faire que se renforcer à partir des années 1990.

C. L'amélioration du service au public

D'emblée, à la sortie de la Première Guerre mondiale, l'administration « *se propose de profiter des circonstances actuelles, de l'état dans lequel l'ennemi a abandonné les installations télégraphiques et téléphoniques afin d'apporter des améliorations ayant pour but d'assurer une régularité plus parfaite et une célérité plus grande dans la transmission des correspondances télégraphiques et téléphoniques, de réaliser une exploitation aussi économique que possible et de permettre aussi à la plus grande masse possible du public de jouir des avantages à retirer de l'emploi de ces deux modes de correspondance* »[501]. Le cadre de l'intervention publique est ainsi posé, à l'entame de l'entre-deux-guerres.

---

[497] Exposé des motifs, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1971-1972, n° 379/1, pp. 2 et 8.
[498] F. DEHOUSSE (1996), « La politique européenne de l'audiovisuel », p. 6 ; C MONVILLE (1990), *Vers une nouvelle réglementation des télécommunications*, p. 175.
[499] Résolution 1802 (XVII) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 17e session, du 14 décembre 1962, Coopération internationale touchant les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique – disponible sur www.un.org. Voy. dans le même sens le préambule de la Convention internationale des télécommunications révisée à Nairobi le 6 novembre 1982 – disponible sur www.itu.int ; et la résolution A/RES/36/40 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 36e session, du 19 novembre 1981, Année mondiale des communications : mise en place d'infrastructures des communications – disponible sur www.un.org, et les références aux travaux cités.
[500] Voy. le préambule de l'arrangement européen sur l'échange des programmes au moyen de films de télévision signé à Paris le 15 décembre 1958, et approuvé par la loi du 14 février 1962, *M.B.*, 28 mars 1962 ; J.F. POLO (2003), « La naissance d'une direction audiovisuelle à la commission… », p. 12.
[501] Situation actuelle des services dépendant du Ministère des chemins de fer, des postes, des télégraphes et de la marine, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1918-1919, n° 267, p. 103.

La qualité du service est cependant très peu invoquée pour justifier l'adoption des cinq grandes lois de 1930 relatives aux télécommunications. Seule la loi relative aux télégraphes et téléphones avec fils repose sur une volonté claire de l'administration d'améliorer ses propres conditions d'exploitation : « *de même que nous nous appliquons à doter nos bureaux centraux d'un outillage de plus en plus perfectionné, nous devons nous préoccuper d'améliorer les conditions d'établissement, de stabilité et de sécurité de nos lignes tant aériennes que souterraines* »[502]. Les mêmes arguments soutiennent la réforme du régime des radiocommunications en 1979[503]. Plus accessoirement, le gouvernement justifie la création de l'INR pour assurer « *la coordination des efforts et les ressources financières qui permettent l'établissement et le fonctionnement de puissantes stations modernes et la diffusion de programmes de haute valeur éducative, morale, artistique et scientifique* »[504]. Plus indirectement encore, si la RTT est créée pour des raisons budgétaires, en vue de lui assurer le plus de latitude financière possible, c'est parce que la modernisation constante du service lui impose des investissements considérables. Mais c'est bien dans le sens de l'amélioration du service qu'est décrite l'intervention des communes dans la radio-, puis la télédistribution. « *Assurer la bonne marche des services publics dont usent les citoyens et leur faire payer le coût par des taxes et des contributions, c'est dans l'ordre. Créer des intercommunales pour assurer mieux, en commun et à moindre prix d'autres services, sont encore des initiatives qu'il faut approuver* »[505].

L'importance de la qualité du service s'accroît nettement lorsque le service offert par les pouvoirs publics est soumis à une certaine concurrence. Dès l'entre-deux-guerres, c'est le cas du service télégraphique international, *Belradio*. Le ministre insiste alors pour que celui-ci assure « *un service rapide et impeccable et soit exploité suivant les meilleures méthodes industrielles et commerciales. Aussi, le souci constant de la régie est d'assurer à Belradio, par des installations techniques de plus en plus perfectionnées, le maximum de sécurité et de régularité du trafic* (…) »[506]. Inquiet de la concurrence annoncée des télévisions étrangères, la télévision payante « *est dès lors de nature à permettre à la RTBF un développement significatif des services qu'elle pourrait rendre au sein de la Communauté et constituerait aussi un stimulant non négligeable à son industrie appelée à concevoir et à construire des systèmes élaborés de décodeurs nécessaires à son exploitation* »[507]. De même, lorsque les organismes publics sont confrontés à d'importantes dépenses, ils se soucient d'élever leurs recettes, et tentent donc d'attirer un public plus nombreux grâce à un service de qualité. Le cercle est d'ailleurs en principe vertueux : plus il y a d'utilisateurs, plus les investissements dans l'automatisation, l'informatisation, l'élargissement de l'offre de services sont réalisables, et plus le public s'élargit à nouveau. Les gouvernants en sont bien conscients, et s'appuient d'ailleurs plusieurs fois sur de tels arguments pour

[502] Exposé des motifs de la loi du 13 octobre 1930, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1928-1929, n° 158, p. 2.
[503] Exposé des motifs de la loi du 30 juillet 1979, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1979, n° 201/1, p. 2.
[504] Exposé des motifs de la loi du 18 juin 1930, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1928-1929, n° 214, pp. 1 et 2.
[505] « La Radio-distribution et les communes », *La Radio-Industrie*, janvier 1937, citée par B. BOSTYN (2007), *De opkomst, ontwikkeling en bloei van de Belgische radio-industrie en omroep in het Interbellum (1919-1939)*, pp. 470-471 ; J.M. PIEMME (1979), « La télédistribution », p. 9.
[506] Intervention du ministre des Postes, des Télégraphes et des Téléphones, *Ann.parl.*, Sénat, sess. 1936-1937, 5 mai 1937, p. 1234.
[507] Exposé des motifs du décret de la CF du 8 juillet 1983, *Doc.*, Conseil de la Communauté française, sess. 1982-1983, n° 112/1, p. 2 ; voy. aussi n° 112/3, p. 2.

justifier des hausses des tarifs ou de la redevance radio-télévision, le renforcement du contrôle sur ceux-ci, ou le financement complémentaire des organismes publics[508].

C'est enfin sur les libertés d'expression et d'information que s'appuient les initiatives européennes des années 1980[509]. Les libéralisations très progressives qui s'ensuivent, en Flandre et en Communauté française, tout en invoquant la liberté d'expression, s'efforcent surtout de maintenir l'existence d'un service public de l'audiovisuel. « *Dans un domaine comme celui-ci, à la limite, l'Etat ne devrait pas pouvoir intervenir; cependant, la liberté de la presse doit s'exprimer par l'organisation du pluralisme en ne réservant pas le monopole à ceux qui ont des moyens financiers et le membre se range dès lors à l'existence d'une organisation officielle de l'information, tout en accueillant favorablement toute disposition qui permette d'élargir le pluralisme dans ce domaine* »[510].

Le service au public, lequel s'étend désormais, contrairement au 19e siècle, à l'ensemble de la population, demeure donc une préoccupation constante des gouvernants, et s'accompagne, comme au 19e siècle, d'une modernisation et d'une extension réelle des services offerts. Mais alors que l'argument servait surtout à légitimer les monopoles publics, il sert désormais à accroître les recettes de la RTT ou de la redevance radio-télévision, mais aussi à demeurer compétitif dans les services qui s'ouvrent à la concurrence d'autres opérateurs, étrangers ou privés.

D. Les objectifs budgétaires

Eu égard aux méthodes de financement fort variées qui se sont succédées au cours du siècle, les objectifs budgétaires poursuivis dépendent surtout des autorités publiques concernées. Les intérêts de l'Etat n'ont en effet pas toujours été concordants avec ceux de la RTT, de l'INR ou des instituts de radio-télévision.

1) Les politiques budgétaires du pouvoir central

L'économie de la Belgique durant l'entre-deux-guerres est particulièrement mouvementée. A l'exception de quelques années florissantes, le pays connaît une forte instabilité économique, qui a notamment justifié la création de la SNCB en 1926, on l'a vu. La gestion des réseaux télégraphiques et téléphoniques par l'Etat est alors fondée

[508] Préambule de l'arrêté royal du 23 octobre 1957 portant rajustement des tarifs téléphoniques intérieurs, *M.B.*, 31 octobre 1957 ; rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1956-1957, n° 336, p. 3 ; exposé des motifs de la loi du 18 mai 1960, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1959-1960, n° 44, p. 2 ; rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1959-1960, n° 130, p. 1 ; exposé des motifs de la loi du 18 janvier 1962, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1961-1962, n° 39, p. 2.

[509] *Livre vert sur l'établissement du marché commun de la radiodiffusion, notamment par satellite et par câble*, surtitré « *Télévision sans frontières* »du 14 juin 1984, COM (84) 300 final, pp. 24-26 – disponible en anglais sur http://aei.pitt.edu ; *Livre vert sur le développement du marché commun des services et équipements de télécommunications*, surtitré « *Vers une économie européenne dynamique* » du 30 juin 1987, COM (87) 290 final, pp. 139-145 – disponible en anglais sur http://aei.pitt.edu ; soutenus en ce sens par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment Comm. eur. D.H., décision *Verein Alternatives Lokalradio Bern et autre c. Suisse* du 16 octobre 1986, n° 10746/84.

[510] Rapport de la commission de la radio-télévision, *Doc.*, Conseil de la Communauté française, sess. 1986-1987, n° 55/88, pp. 8-9 ; exposé des motifs du décret flamand du 28 janvier 1987, *Stukken*, Vlaamse Raad, sess. 1985-1986, n° 152/1, p. 4.

sur l'équilibre budgétaire, comme cela ressort du débat relatif aux hausses tarifaires dans l'ensemble des grandes régies exploitées par l'Etat. Comme pour les postes et les chemins de fer, « *on pose en principe que le déficit des entreprises de transport et autres dont l'Etat assume la gestion ne peut retomber sur les contribuables, mais doit être couvert par les recettes propres à ces entreprises, et l'on procède au relèvement des tarifs* ». « *Ce principe doit être entendu d'une manière générale et s'appliquer, non pas à tel ou tel service considéré isolément, mais à l'ensemble de la régie considérée en bloc ; en d'autres termes, il peut parfaitement y avoir au sein d'une même régie des services* (…) *qui rapportent et d'autres qui ne rapportent pas. C'est de l'ensemble de l'exploitation que doit ressortir l'équilibre budgétaire* »[511].

Le principe de l'équilibre budgétaire connaît une autre limite, formulée dès 1920 pour les télégraphes. « *On est fondé à prélever sur l'impôt une certaine partie des dépenses afférentes au télégraphe. Ce n'est pas une régie industrielle pure dont les dépenses incombent exclusivement à ceux qui en usent.* (…) *Il n'en résulte pas nécessairement que l'Administration doive négliger les moyens praticables d'atténuer le mali qu'elle éprouve dans l'exploitation de son service intérieur.* (…) *Elle doit cependant s'arrêter dans la voie d'une nouvelle aggravation générale des taxes frappant les télégrammes internes sous peine de s'exposer à une diminution des recettes brutes sans possibilité de réduire, proportionnellement, ses frais d'exploitation* »[512]. Il n'est donc pas question de chercher à tout prix à équilibrer les dépenses par l'augmentation des tarifs. L'Etat ne veut pas voir diminuer le trafic des télégrammes. Il faut donc chercher ailleurs des mesures d'économie, ou éponger le déficit. Les dépenses sont minutieusement évaluées : « *l'économie actuelle réalisée par l'ouverture du bureau d'Uccle correspond au nombre d'opératrices supplémentaires qu'il aurait fallu recruter si ce bureau avait été équipé en manuel, soit 51 opératrices* »[513].

Outre l'équilibre budgétaire, l'Etat est encore tenu par d'autres impératifs financiers. Les coûts de la modernisation du réseau téléphonique s'annoncent considérables. Le financement de tels investissements est difficile à mettre en place dans le cadre budgétaire contraignant imposé à l'Etat. « *L'une des idées maîtresses* » de la création de la RTT « *consiste dans la substitution, à la loi de 1846, d'une comptabilité tenue suivant les règles en usage dans l'industrie privée* ». Cela doit mettre la RTT « *en mesure de connaître chacun des éléments constitutifs du prix de revient des prestations fournies, et de pratiquer désormais une politique tarifaire rationnelle* »[514]. Si, à l'instar de la SNCB, « *la création de la Régie des Télégraphes et des Téléphones était, en 1926-1927-1928, un procédé de perfectionnement à mettre en œuvre pour assainir le budget général du Royaume* », il faut constater en 1930 que la réforme projetée « *est devenue une réforme impérieuse et vitale, du fait de la nécessité de se procurer, de rémunérer et de contrôler étroitement les capitaux très considérables que requiert l'extension*

[511] Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1919-1920, n° 192, pp. 8 et 26 ; intervention de Herbert SPEYER, sénateur libéral du Luxembourg, *Ann.parl.*, Sénat, sess. 1923-1924, 22 mai 1924, p. 823.

[512] Rapport de la commission du budget, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1920-1921, n° 384, pp. 64-65 et 71. Voy. aussi la discussion du budget du ministère des chemins de fer, de la marine, des postes et des télégraphes pour l'année 1924, *Ann.parl.*, Sénat, sess. 1923-1924, 22 mai 1924, pp. 826 et 849.

[513] Rapport de la commission spéciale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1922-1923, n° 263, p. XXVI.

[514] Note à l'appui du projet de loi créant la Régie des télégraphes et des téléphones, pp. 3-4, en annexe 2 dudit projet de loi, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1928-1929, n° 198 ; A. BUTTGENBACH (1942), *Les modes de gestion des services publics en Belgique*, p. 523.

indispensable de nos réseaux télégraphique et téléphonique »[515]. Les dépenses projetées dans les télécommunications rendent ainsi la création de la RTT « *indispensable pour l'équilibre du budget* » de l'Etat[516].

La décentralisation de la RTT permet à l'Etat d'adopter une nouvelle règle de conduite budgétaire. Dans la loi du 19 juillet 1930, il s'est réservé les bénéfices éventuels dégagés par la RTT. Désormais déchargé de l'obligation d'assurer l'équilibre des services télégraphiques et téléphoniques, il va transformer la Régie en source de revenus fiscaux, alourdis à chaque retour des bénéfices[517]. Le paroxysme de cette politique « para- »fiscale, on l'a vu, est atteint entre 1988 et 1990, juste avant la transformation de la RTT en entreprise publique autonome. Cette politique est suivie parce que, contrairement aux postes et aux chemins de fer, les télégraphes et les téléphones ne sont pas constamment en déficit au cours du siècle, au contraire. Cela n'empêche cependant pas l'Etat de soumettre la RTT à des mesures drastiques d'assainissement lorsque sa dette s'accroît démesurément, en particulier lors des crises pétrolières[518]. En principe, en effet, il n'est pas question que le budget de l'Etat doive servir à couvrir les pertes de la RTT. « *Il serait inadmissible de les faire supporter par ceux qui ne se servent pas de ce moyen de communication, cela d'autant plus que les T.T. jouissent d'un monopole* »[519].

L'attitude de l'Etat à l'égard des organismes de radiodiffusion est radicalement différente. Il adopte une politique résolument fiscale du côté des recettes, qui sont issues de la redevance radio-télévision. Il semble équitable, en effet, « *que les personnes qui jouissent directement des avantages offerts par cette nouvelle technique* [la télévision, ndla] *supportent une quote-part raisonnable des frais d'exploitation actuellement à charge de la communauté* »[520]. De ce point de vue, le raisonnement est proche du régime des télécommunications. Du côté des dépenses par contre, après avoir reversé à l'INR la plus grande partie de la redevance, entre 1930 et 1960, le pouvoir central se charge désormais de doter la RTB-BRT. Les deux instituts sont ensuite relativement autonomes pour utiliser cet argent, dans le cadre de leurs missions légales, à charge de rendre compte de cette utilisation. L'autorisation de recourir à la publicité commerciale, à partir des années 1980, vise alors à réduire le montant de la dotation publique. La même préoccupation est pudiquement exprimée pour justifier l'ouverture à la télévision payante : « *l'utilisation des techniques de l'avenir, comme la télévision payante et la télévision par satellite, qui a pour corollaire l'accroissement de la production de programmes, implique nécessairement que soient repensés les rapports des organismes publics de radio-télévision entre eux, et de leurs rapports avec les*

[515] Note au ministre Forthomme du 20 janvier 1930, p. 2, aux A.G.R., Archives formées par le Cabinet du Premier Ministre comme secrétariat du Conseil des ministres, 1918-1940, n° 259.
[516] A.G.R., Procès-verbal du Conseil des ministres du 25 avril 1930 – numérisé sur www.arch.be.
[517] Voy. P. VERHOEST (2000), *Openbare telecommunicatie (1798-1998)*, pp. 94-97.
[518] Voy. notamment le rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 237 du 31 décembre 1983 relatif aux mesures d'assainissement applicables à la RTT, *M.B.*, 18 janvier 1984.
[519] Rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1946-1947, n° 276, p. 1 ; voy. aussi les préambules des arrêtés royaux du 7 mai 1951 portant rajustement des tarifs téléphoniques intérieurs et portant relèvement des taxes télégraphiques intérieures, *M.B.*, 18 mai 1951 ; et le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 12 août 1957 portant relèvement des taxes télégraphiques intérieures, *M.B.*, 22 août 1957.
[520] Exposé des motifs de la loi du 24 décembre 1957, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1956-1957, n° 278, p. 1 ; exposé des motifs de la loi du 18 mai 1960, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1959-1960, n° 44, p. 2.

organismes privés »[521]. En d'autres termes, il faut s'associer avec le secteur privé parce que le secteur public n'a plus les moyens de financer le développement de la RTBF. Cette diversification des recettes justifie-t-elle encore la perception de la redevance ? « *A la question d'un membre concernant la raison d'être, à l'avenir, des redevances radio et télévision, le Secrétaire d'Etat répond que ces redevances radio et télévision existent et qu'il ne lui appartient pas de dire pourquoi cela est nécessaire* »[522]. La dimension fiscale de la redevance s'en trouve donc confortée.

2) Les politiques budgétaires des organismes décentralisés

Les organismes décentralisés, supposés appliquer les règles comptables et financières du secteur privé, sont donc naturellement tenus par la recherche de l'équilibre budgétaire. Dans la mesure où la RTT est gérée par le ministre des PTT, il faut le rappeler, celle-ci a aussi été animée, moins « naturellement », par la recherche de profits permettant de remplir les caisses de l'Etat.

Ces principes guident la conduite de la RTT, mais n'entravent jamais son développement. Elle n'a jamais hésité à se lancer dans des investissements considérables, à la fois indispensables pour soutenir la croissance du nombre d'utilisateurs et de communications, mais permettant également d'accroître ses recettes. La baisse des tarifs en 1937, par exemple, est soutenue par la conviction que « *le sacrifice qu'elle s'impose sera rapidement comblé par un accroissement de trafic* »[523]. Après la guerre, le législateur insiste cependant : la hausse des tarifs « *doit être modérée et viser uniquement à couvrir les dépenses. Dans la période de redressement économique actuelle, il n'est pas indiqué qu'un service public fasse des bénéfices importants* »[524]. En cas de pertes ou de nouvelles charges importantes, par contre, la hausse des tarifs est particulièrement justifiée, d'autant plus que l'Etat ne veut pas intervenir[525]. La gestion est donc résolument commerciale. Il est vrai néanmoins que, forte de la garantie de l'Etat, la RTT s'est sans doute permis une politique d'emprunt bien plus considérable que ce qu'aurait osé entreprendre une société privée.

L'INR et ses successeurs, la RTB et la BRT en particulier, ne sont par contre pas tenus par une gestion commerciale. Leurs objectifs budgétaires consistent surtout à dépenser la dotation publique et à réduire leurs coûts ou accroître les sources de revenus alternatives pour pouvoir développer de nouveaux services. Un des grands avantages offerts par l'Union européenne de radiodiffusion, par exemple, est la réduction des coûts de production propres et des coûts de retransmission de grands événements internationaux, grâce à la mise en commun des moyens de production et de diffusion[526].

[521] Rapport de la commission de la radio-télévision, *Doc.*, Conseil de la Communauté française, sess. 1984-1985, n° 149/4, p. 2.
[522] Rapport de la commission de l'infrastructure, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1986-1987, n° 399/2, p. 10.
[523] Rapport de la commission spéciale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1937-1938, n° 26, pp. 28-29.
[524] Rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Sénat, sess. extraord. 1946, n° 126, p. 2.
[525] Préambule de l'arrêté royal du 23 octobre 1957 portant rajustement des tarifs téléphoniques intérieurs, *M.B.*, 31 octobre 1957.
[526] P. ALVES (2007), « L'union européenne de Radiodiffusion, 1950-1969. Une approche internationale et communautaire de la télévision ».

E. L'instrumentalisation politique

Les usages politiques des télécommunications au 20e siècle ont été particulièrement marqués et variés. En synthèse, nous en avons retenu quatre catégories, particulièrement représentatives de la période étudiée, mais qui n'épuisent pas l'importance acquise par les télégraphes, les téléphones, la radio et la télévision dans les politiques publiques. Sont ainsi successivement examinés les usages des télécommunications à des fins partisanes (1), leur impact dans les clivages communautaires entre flamands et francophones (2), leur utilité socio-culturelle (3) et enfin, leur instrumentalisation économique (4). Mais il faudrait encore parler de leur importance stratégique et militaire, par exemple, de même que de leur apport considérable en matière de sécurité, de services de secours, de communication gouvernementale, ou encore des intérêts financiers et électoraux au niveau communal, ou de la construction d'une identité européenne et de l'appui de la radio et de la télévision à une politique européenne de l'information. Dans un souci d'équilibre de l'exposé, déjà bien mis à mal par les développements considérables consacrés aux télécommunications, ces autres aspects ne sont donc pas développés davantage.

1) L'instrumentalisation des télécommunications par les partis politiques

Les télécommunications ne servent pas d'emblée les intérêts partisans des gouvernants, mais elles contribuent rapidement à forger le clivage entre libéraux et socialistes sur le rôle de l'Etat dans les grandes régies publiques. Les socialistes, arrivés au pouvoir après la Première Guerre mondiale, sont convaincus de la nécessité de l'intervention directe de l'Etat dans l'économie. Ils combattent dès lors résolument un projet de vente du réseau téléphonique à une société privée dans les années 1920. Les libéraux, par opposition, et peut-être par crainte de cette influence croissante des socialistes dans l'Etat, adoptent de nouveaux points de vue sur le rôle de celui-ci dans l'économie : il devrait strictement se limiter à favoriser le libre marché, et donc privatiser ses grands services économiques[527].

Ce clivage politique détermine une bonne part de l'action publique dans les télécommunications et dans la gestion de la RTT. Le contrôle du budget et des comptes de la RTT par le gouvernement et le Parlement, et la direction de celle-ci par le ministre des PTT engendrent facilement la politisation de toute décision idéologiquement sensible. Les socialistes au pouvoir favorisent le développement de la RTT et les gros investissements en infrastructures, et maintiennent les tarifs aussi bas que possible. Lorsque les libéraux prennent la main, ils mettent l'accent sur l'assainissement budgétaire, voire imposent à nouveau à la RTT, en 1967, de verser ses bénéfices à l'Etat[528]. Dans une faible mesure, ce clivage idéologique relatif au monopole public et à l'intervention de l'Etat s'est également développé dans l'audiovisuel, les libéraux étant plus favorables à l'intervention privée, à la publicité commerciale, notamment au nom de la liberté d'expression, ou encore à la réduction de la redevance radio-télévision ; les socialistes y étant résolument opposés. La position des partis catholiques est moins affirmée dans ce débat. Plutôt défenseurs de la RTT, dont ils ont plusieurs fois la

[527] Voy. sur ce sujet P. VERHOEST (2000), *Openbare telecommunicatie (1798-1998)*, pp. 78-84.
[528] P. VERHOEST (2000), *Openbare telecommunicatie (1798-1998)*, pp. 93-134, spéc. 98-106 et 124.

charge, leur philosophie à l'égard des médias serait celle de la liberté et de l'opposition au monopole d'Etat[529].

Au-delà de ce clivage, les télécommunications sont utilisées par tous les partis pour défendre leurs intérêts électoraux. Le maintien de tarifs bas durant les périodes de crise, spécialement entre 1975 et 1985, ou la réduction de certains frais, sont des mesures très populaires et très rentables politiquement[530]. A cet égard, cependant, c'est la radiodiffusion qui fait émerger, plus que dans tous les autres secteurs étudiés, une forme extrêmement forte de politisation de l'intervention publique. Les premiers pas de *Radio Belgique*, dans les années 1920, cantonnent les émissions à une radio « *patriote, d'esprit libéral, et prompte à relayer les points de vue gouvernementaux* » – c'est la Brabançonne qui introduit ses programmes –, mais encore francophone et bruxelloise. Bien que privée, « *elle ne saurait « déranger » le pouvoir qui n'a aucune raison d'intervenir à ce stade* »[531]. Mais, rapidement, les difficultés des mouvements socialistes et catholiques à faire entendre un point de vue politique au sein d'une radio dite « *neutre* », et les initiatives catholiques flamandes visant à créer une radio catholique, vont rendre l'intervention publique inévitable. Après bien des passes d'armes, le choix se porte sur un système de « *liberté d'expression organisée* » : un monopole public, un organisme indépendant du gouvernement, un droit d'émission réservé à chaque tendance politique (socialiste, catholique et libérale). La création de l'INR s'explique toute entière par la volonté de chaque parti à disposer, dans chacune des deux langues nationales, d'un temps d'émission, ainsi que par la crainte de voir un gouvernement – et donc les seuls partis de la majorité gouvernementale – contrôler l'organisme public. L'INR reçoit par conséquent une forte autonomie et est dirigé par un conseil de gestion au sein duquel chaque parti reçoit un nombre garanti de sièges[532]. Le compromis politique réserve donc une place particulièrement importante aux partis et aux émissions partisanes. Le public s'en plaint d'ailleurs de manière récurrente au cours des années 1930[533].

La politisation de la radio s'accroît encore après la Seconde Guerre mondiale, époque où le monopole public devient absolu. « *De belangrijkste reden waarom men in België na de Tweede Wereldoorlog niet teruggrijpt naar het vooroorlogse zuilgebonden omroepverenigingswezen en er gekozen wordt voor een publieke omroep, houdt verband met de toenmalige politieke krachtsverhoudingen: socialisten en katholieken hopen beiden de absolute controle op de staatsradio te kunnen realiseren* »[534]. Le motif prépondérant du monopole de l'INR est « *la volonté commune des partis de se partager le contrôle de la radio en fonction de leur propre logique politique* ». « *On ne peut que conclure, avec J.Cl. Burgelman encore, que la politisation – pour ne pas dire, la*

[529] H. DUMONT, G.H. DUMONT, « La politique culturelle sociale-chrétienne sous le signe de l'autonomie et du pluralisme », dans *Un parti dans l'histoire, 1945-1995. 50 ans d'action du Parti Social-Chrétien*, Louvain-la-Neuve, 1996.
[530] P. VERHOEST (2000), *Openbare telecommunicatie (1798-1998)*, pp. 105-106 et 124.
[531] H. DUMONT (1996), *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol 1, p. 233 ; J. PUTZEYS (1986), « Radiostrijd tussen de twee wereldoorlogen », p. 38.
[532] Sur cette question, voy. J. PUTZEYS (1986), *op.cit.* ; ainsi que J.C. BURGELMAN (1990), *Omroep en politiek in België. Het Belgisch audiovisuele bestel als inzet en resultante van de naoorlogse partijpolitieke machtsstrategieën (1940-1960)*, pp. 80-97 ; H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, pp. 233-238 ; A. BUTTGENBACH (1942), *Les modes de gestion des services publics en Belgique*, p. 502.
[533] Rapport de la commission, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1930-1931, n° 139, p. 2 ; rapport de la commission des PTT, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1934-1935, n° 90, pp. 15-16.
[534] E. WITTE (2006), « Media en politiek », p. 492.

"particratisation" – de la radio de service public érigée en monopole est déjà au terme de cette période, "structurelle, permanente, internalisée et globale" »[535].

La transformation de l'INR en deux instituts, la RTB et la BRT dans les années 1960, pas plus que leur communautarisation dans les années 1970, ni l'ouverture du monopole dans les années 1980, ne réduisent cette particratisation de la radio, puis de la télévision publique. Ces médias sont en effet devenus indispensables pour la propagande électorale de tous les partis. Comme l'a constaté Xavier Mabille, « *les convictions politiques et les choix électoraux se* [basent] *de plus en plus sur l'image et les prestations télévisées des personnalités politiques* »[536]. En 1959, l'affectation de la radiodiffusion au ministre des affaires culturelles est d'ailleurs justifiée sans complexe par son importance électorale : « *M. le Ministre signale que l'expérience a démontré qu'en période électorale, lorsqu'il s'agit d'informer l'opinion publique par la radio et la télévision, il est préférable qu'un Ministre non-technicien ait la gestion de ces services d'information* »[537]. La crainte du contrôle gouvernemental restant vive, le partage du pouvoir au sein de la RTB et de la BRT est réglé par l'accord politique du 2 août 1960, puis par la loi du « Pacte culturel » de 1973.

Les années 1980 sont même le théâtre d'une « guerre audiovisuelle » qui ne dit pas son nom, autour de la publicité commerciale et du développement de la télévision privée RTL. L'octroi d'un faisceau hertzien à RTL est le fait des partis libéraux, favorables au développement d'une chaîne concurrente à la RTBF, jugée gauchiste[538]. « *Le drapeau du PRL, c'est l'audiovisuel. On ne peut donc analyser le projet de décret sans avoir à l'esprit qu'il est l'une des pièces montées de la vitrine libérale* »[539]. Les socialistes réclament un « *pacte audiovisuel* », sur le modèle du Pacte scolaire et du Pacte culturel. C'est dire à quel point ils considèrent que le décret de 1987 porte atteinte à leur idéologie politique. Selon la synthèse très claire de François Jongen, « *la motivation principale de la rupture du monopole de la RTBF tient probablement dans la volonté de contrôle de l'information. Le système du pacte culturel conduisit à transposer au sein des organes dirigeants de la RTBF la majorité socialiste existant au sein du Conseil de la Communauté française, ce qui accrédita auprès de certains l'idée que l'information diffusée par la RTBF n'était pas objective* (…) *cette accusation conduisit à présenter l'émergence d'une chaîne privée comme une nécessité pour l'équilibre démocratique. Ainsi, l'existence d'un pluralisme interne légalement organisé au sein de la RTBF fut oubliée pour légitimer la mise en place d'un pluralisme externe fondé sur la coexistence de fait de plusieurs réseaux* »[540]. La guerre audiovisuelle des années 1980 se place donc à la fois sur le plan de l'usage partisan des media audiovisuels, mais aussi sur le plan des clivages idéologiques en faveur ou opposés à l'intervention de l'Etat.

---

[535] H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, pp. 254 et 258-259. Voy. cependant aussi F. ANTOINE (2000), *Les radios et les télévisions de Belgique*, p. 9, selon lequel « *enfin, et peut-être surtout, il s'agissait d'éviter que les partis ne disposent de trop de tribunes à un moment où d'importantes tensions parcouraient la société belge, allant jusqu'à menacer l'existence de l'Etat* » (faisant clairement allusion à la question royale, notamment).

[536] X. MABILLE (2003), *La Belgique depuis la Seconde guerre mondiale*, p. 141.

[537] Rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1958-1959, n° 77/2, p. 2.

[538] A. ROEKENS (2004), « Jalons pour une histoire de la RTBF », p. 109. L'autorisation des radios locales en Communauté française est également très polarisée politiquement (voy. le rapport de commission, *Doc.*, Conseil de la Communauté française, sess. 1980-1981, n° 41/4).

[539] Voy. notamment le rapport de la commission de la radio-télévision, *Doc.*, Conseil de la Communauté française, sess. 1986-1987, n° 55/88, pp. 7-8, 13, 15 et 16 ; mais aussi le rapport de la commission des infrastructures, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1985-1986, n° 536/8, pp. 16 et 18.

[540] F. JONGEN (1989), *op.cit.*, p. 79.

Là où les télégraphes et les téléphones révèlent donc davantage le clivage gauche-droite, l'audiovisuel donne pour sa part naissance à un principe de pluralisme politique, élégamment légalisé sous le nom de « Pacte culturel », qui assure le partage politique des fonctions et des émissions. Pour le dire avec les mots des meilleurs spécialistes de l'histoire des télécommunications, « *alors que la définition du service public en télécommunications était essentiellement la traduction politique d'enjeux économiques, la mise en place du service audiovisuel, par contre, donne une réponse politique à des enjeux politiques* »[541].

2) L'impact des télécommunications sur la question linguistique belge

Le second enjeu porté par les télécommunications au 20e siècle est celui de l'autonomie culturelle des deux grandes communautés linguistiques cohabitant en Belgique. Cet enjeu est essentiellement porté par la radio et la télévision, auxquelles nous limitons l'examen.

Dès les années 1920, le mouvement flamand revendique davantage de temps d'émission en néerlandais au sein de *Radio Belgique*. A défaut d'y parvenir, des stations émergent dans le nord du pays à l'aube des années 1930, et vont inciter l'Etat à reprendre la main[542]. L'INR doit notamment garantir l'émission de programmes néerlandophones sur une des longueurs d'onde accordées à la Belgique. Dès 1937, l'Institut est réorganisé en deux directions générales, l'une flamande et l'autre francophone, « *dans le but d'assurer une autonomie culturelle jugée incompatible avec le maintien du système initial* »[543]. Selon un rapporteur néerlandophone, « *cette date a une* (…) *grande importance dans l'histoire de l'expansion de notre culture flamande* »[544]. Le ministre flamand des postes, des télégraphes, des téléphones et de l'INR ajoute que « *revendiquer « l'autonomie culturelle » pour les deux régions linguistiques du pays consiste à vouloir assurer, dans le cadre de l'Etat belge, l'épanouissement libre et autonome des possibilités intellectuelles et artistiques des Flamands et des Wallons, en réalisant, à cet effet, une organisation administrative adéquate* »[545].

Le mouvement s'accentue dans les années 1960, et consacre le principe d'autonomie culturelle des deux régions linguistiques. A cet effet, la charge de l'INR est transférée au ministère des affaires culturelles, pour lequel, dans les années qui suivent, deux ministres sont nommés, un francophone et un néerlandophone[546]. La télévision acquiert une importance immédiate « *dans la prise de conscience de la communauté flamande* », qu'elle permet de renforcer[547]. En 1960, la scission de l'INR en deux

[541] J.C. BURGELMAN, P. VERHOEST, P. PERCEVAL, B. VAN DER HERTEN (1994), « Les services publics de communication en Belgique (1830-1994) », p. 80.
[542] J. PUTZEYS (1986), *op.cit.*, pp. 38 et s.
[543] Rapport de la commission spéciale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1937-1938, n° 26, p. 5 ; H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, p. 159, citant R. VERTOMMEN (1980), « Le statut de la radiodiffusion en Belgique. Historique et évolution », p. 30.
[544] Rapport de la commission spéciale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1937-1938, n° 26, p. 10.
[545] Intervention du ministre socialiste Désiré BOUCHERY, *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1937-1938, 22 décembre 1937, p. 268.
[546] H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, pp. 282-283.
[547] K. HEMMERECHTS (1982), « L'information, facteur de cohésion nationale : l'expérience de la BRT », p. 9 ; H. VAN DEN BULCK (2007), « Het beleid van de publieke televisie : van hoogmis van de moderniteit naar postmodern sterk merk ? », pp. 63-65.

instituts distincts, la RTB et la BRT, consacre le principe de l'autonomie culturelle en matière de radiodiffusion, qui préfigure même les premières étapes de la transformation de la Belgique en un Etat fédéral[548]. La suppression, en 1977, de l'Institut des services communs est toujours fondée sur l'objectif d'autonomie culturelle la plus complète possible[549].

Plus que dans n'importe quel autre pays, l'importance de l'autonomie culturelle des deux communautés linguistiques a pesé sur les choix posés par les gouvernants en matière de radiodiffusion, occultant la plupart du temps la dimension économique du secteur audiovisuel. Cela peut expliquer notamment le délai qui a été nécessaire pour autoriser les radios et les télévisions privées. La progressive libéralisation du secteur n'a réellement démarré qu'une fois la communautarisation de la radiodiffusion acquise.

3) Le développement de politiques sociales et culturelles

Rapidement après la naissance de la radiodiffusion, les gouvernants prennent conscience de la puissance potentielle de ce moyen de communication, tout en restant divisés sur la manière dont l'Etat devrait intervenir. Les débats, au conseil des ministres, portent d'emblée sur la dimension socio-culturelle de la radio, à la fin des années 1920. Selon les ministres libéraux qui s'expriment, « *il est urgent de prendre des mesures pour enrayer l'action démoralisante que pourrait avoir la radiodiffusion* » ; « *la préoccupation de M. Forthomme est d'assurer la liberté de pensée, tandis que M. Lippens est soucieux de ne pas faire uniquement de la radio-diffusion un organisme de propagande, mais également d'éducation* »[550]. Ces préoccupations demeurent très accessoires par rapport aux intérêts politiques débattus, on l'a vu. La création de l'INR est néanmoins légitimée par la volonté de diffuser des « *programmes de haute valeur éducative, morale, artistique et scientifique* »[551]. « *Chacun admet que la radio doit apporter des distractions saines et variées à la grande masse. Ne perdons pas de vue, cependant, que si, pour faire œuvre d'éducation populaire, il faut tenir compte de la faculté d'assimilation du public, il ne peut être question de descendre au niveau des goûts vulgaires, car l'éducation populaire est inséparable de l'effort vers le relèvement intellectuel et moral* »[552]. Le gouvernement entend également garantir l'accès à la radio à ceux qui en auraient plus besoin : aveugles, invalides de guerres, infirmes incapables de quitter leur domicile, sont dispensés du paiement de la redevance radio dès 1930. Ces tarifs de faveur sont inédits à l'époque, dans le domaine des télécommunications. Ils témoignent déjà de l'importance sociale de la radio, pour permettre à ces auditeurs particuliers de rester en contact avec le monde auquel ils ont peu ou pas accès.

---

[548] Intervention du ministre catholique Pierre HARMEL, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1959-1960, n° 119, pp. 2 et 18 ; conforté par C.E., 6 avril 1966, arrêt *Moulin et De Coninck*, n° 11.749 ; rapport final du Centre de recherche pour la solution nationale des problèmes sociaux, politiques et juridiques des diverses régions du pays, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1957-1958, n° 940, pp. 330-336. Voy. H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, pp. 166 et 284-293 ; K. HEMMERECHTS (1982), *op.cit.*, p. 8,.

[549] Exposé des motifs de la loi du 18 février 1977, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1974-1975, n° 641/1, p. 2.

[550] A.G.R., Procès-verbaux du Conseil des ministres des 4 juin 1928, 18 mars 1929, 8 janvier 1930 – numérisés sur www.arch.be.

[551] Exposé des motifs de la loi du 18 juin 1930, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1928-1929, n° 214, p. 1.

[552] Intervention du ministre socialiste des PTT, Désiré BOUCHERY, *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1937-1938, 22 décembre 1937, p. 269.

La radio n'est cependant pas le seul instrument de transformation sociale durant l'entre-deux-guerres. Le téléphone a également un succès énorme, qui rend notamment difficile l'adoption de toute réforme tarifaire. Parfois utilisé pour le seul « *plaisir d'un bout de conversation* », constate le ministre ; « *le nombre de conversations que les dames se plaisent à multiplier entre elles et qui n'ont d'intérêt que l'agrément d'une petite « causette ». (Rires)* », ajoute-t-il. Un député renchérit : « *certaines banques de Bruxelles* (…) *mettent un poste téléphonique à la disposition du public ; on peut être certain d'y voir toujours deux à trois personnes qui attendent leur tour. Un tel poste fonctionne donc à peu près pendant toute la journée* »[553]. L'impact social du téléphone détermine ainsi, dans une certaine mesure, l'action publique. Et inversement, l'Etat entend parfois lui-même influer sur la vie sociale. En 1938, par exemple, « *par le dégrèvement marqué du service de nuit* [la RTT] *espère développer les relations téléphoniques pour raisons familiales qui peuvent être postposées en fin de journée* »[554].

Ce rôle de développement social est confirmé après 1945. La doctrine juridique, par exemple, s'accorde pour considérer que « *par sa force de pénétration sans égale* (…)*, par le nombre illimité de personnes auxquelles elle s'adresse, par ses extraordinaires possibilités dans le domaine de l'information, de la propagande et de la culture, la radiodiffusion occupe une situation exceptionnelle qui, même dans le régime le plus libéral du monde, la prédestine à un statut d'exception* », légitimant ainsi toujours davantage le monopole public[555]. De même au Parlement, en 1975, « *nul ne conteste plus, de nos jours, l'importance du rôle joué par les télécommunications pour assurer le développement harmonieux de la société* (…). *Depuis la grande entreprise* (…) *jusqu'au handicapé qui dépend de son poste téléphonique pour la plupart de ses contacts avec le monde extérieur, un nombre toujours plus grand d'activités humaines ont largement besoin des télécommunications pour se développer et s'épanouir. Tous les domaines de la vie sont touchés, qu'il s'agisse de l'économie, de la vie sociale ou privée des individus, de l'enseignement, de la politique, de l'information en général ou même des activités culturelles. Ce rôle des télécommunications s'est accru de manière considérable au cours des dernières décennies, à la suite de l'extension de plus en plus grande des dimensions économiques et de la complexité des relations entre les individus et les groupes qui composent notre société* »[556].

Au-delà de ces transformations sociales, auxquelles les pouvoirs publics participent plus ou moins consciemment, la radio et la télévision vont devenir, dans l'après-guerre, les instruments d'une vraie politique culturelle. Dès 1960, le ministre des affaires culturelles affirme que « *la radio-télévision acquiert progressivement un rôle de premier plan parmi les instruments de diffusion de la culture* »[557]. Mais c'est la communautarisation qui accentue la volonté politique de développement culturel, bien au-delà des questions linguistiques ou identitaires déjà abordées. Le décret RTBF de 1977 prône à la fois le rapprochement avec les pays étrangers de langue française et la

[553] Discussion du budget du ministère des chemins de fer, de la marine, des postes et des télégraphes pour l'année 1924, *Ann.parl.*, Sénat, sess. 1923-1924, 22 mai 1924, pp. 825 et 827.
[554] Rapport de la commission spéciale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1937-1938, n° 26, p. 29.
[555] A. MAST (1958), « Le statut juridique de la radio et les limites de la liberté d'expression », p. 419 ; W. UGEUX, dans sa préface à M. VERHEYDEN (1970), *op.cit.*, p. II ; voy. également p. 4.
[556] Rapport de la commission des communications et des PTT, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1974-1975, n° 4-XV/2, p. 6. Voy. aussi le rapport de la commission des communications et des PTT, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1979, n° 201/3, p. 2
[557] Intervention du ministre catholique des affaires culturelles, Pierre HARMEL, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1959-1960, n° 119, p. 2.

décentralisation plus favorable aux cultures et particularismes locaux en Wallonie et à Bruxelles. De la sorte, il « *confirme et développe cette politique qui doit permettre l'expression de la personnalité propre de la communauté au niveau régional et local, stimuler la vie culturelle dans les régions et créer une émulation interne favorable au dynamisme de l'établissement* »[558]. De même, la reconnaissance des radios locales en 1981 ou des télévisions communautaires en 1985 « *s'insère dans la politique de développement culturel et d'expression pluraliste des idées que s'est donnée la Communauté française* »[559]. Une politique similaire est menée par la BRT, qui apparaît avec d'autant plus de clarté à partir du moment où elle est confrontée aux premières ouvertures aux télévisions privées. Si la Communauté flamande, comme d'ailleurs la Communauté française, n'autorise d'abord qu'une seule télévision privée, elle le justifie d'abord par l'importance de ses propres valeurs culturelles, qu'il faut protéger « *tegen een overproduktie komende uit andere landen, ook die van de EEG* », mais aussi par la « *bescherming van het eigen "artistiek bezit"* » ou, enfin, pour éviter les conséquences éventuelles sur la subsistance d'une presse écrite suffisamment pluraliste[560]. Ces débats flamands exposent d'ailleurs parfaitement le double enjeu culturel à l'œuvre dans le processus de libéralisation du secteur audiovisuel :

> « *De evolutie in de audio-visuele mediasector is zo groot en zo ingrijpend op ons leefpatroon, dat het de plicht is van de overheid om enerzijds de wettelijke en decretale mogelijkheden te scheppen opdat deze evolutie niet geremd wordt door juridische bepalingen die achterhaald zijn, maar anderzijds regelend op te treden opdat de sociaal-culturele en democratische waarden van de gemeenschap gevrijwaard blijven. Het is niet gemakkelijk om het juiste evenwicht te bewaren tussen, enerzijds, het openstellen van de kabel opdat meer kennis, informatie, vorming, educatie zouden kunnen aangeboden worden en, er anderzijds zorg voor te dragen dat dit openstellen geen aanleiding geeft tot een veelheid van minderwaardige beeldprodukties die in de huiskamer komen. Het is evenmin gemakkelijk om er zorg voor te dragen dat onze eigen culturele waarden niet in de verdrukking komen tegenover buitenlandse en overzeese produkties* »[561].

Si la multiplication des chaînes de radio et de télévision est susceptible d'élargir le champ et l'offre éducatifs et culturels, elle n'en est pas moins menaçante pour la préservation de la culture régionale ou locale. L'internationalisation du débat reflète d'ailleurs la même préoccupation. Si tout le monde s'accorde pour dire que les établissements de télévision remplissent « *une mission d'intérêt public, de caractère culturel et d'information* »[562], les dissensions sur l'ouverture des monopoles nationaux sont multiples. Le compromis européen de 1989, imposé par la directive « *Télévisions sans frontières* », engage les Etats à diffuser, dans la mesure du possible, une certaine proportion d'œuvres indépendantes réalisées par des producteurs indépendants des organismes de radiodiffusion télévisuelle. L'Europe espère ainsi encourager « *l'apparition de nouvelles sources de production télévisuelle, notamment la création de*

---

[558] Exposé des motifs du décret de la CCF du 12 décembre 1977, *Doc.*, Conseil culturel de la Communauté culturelle française, sess. 1975-1976, n° 55/1, p. 4.

[559] Développements de la proposition de décret, *Doc.*, Conseil culturel de la Communauté culturelle française, sess. 1979-1980, n° 41/1, p. 2 ; exposé des motifs du décret de la CF du 5 juillet 1985, *Doc.*, Conseil de la Communauté française, sess. 1984-1985, n° 200/1, p. 2.

[560] Exposé des motifs du décret flamand du 28 janvier 1987, *Stukken*, Vlaamse Raad, sess. 1985-1986, n° 152/1, pp. 4-6.

[561] Exposé des motifs du décret flamand du 28 janvier 1987, *Stukken*, Vlaamse Raad, sess. 1985-1986, n° 152/1, pp. 4-6.

[562] Voy. par exemple les arguments des gouvernements italien et allemand devant la C.J.C.E., arrêt *Sacchi* du 30 avril 1974, C-155/73, § 13.

petites et moyennes entreprises; qu'il en résultera de nouvelles possibilités et de nouveaux débouchés pour le génie créatif, pour les professions culturelles et pour les travailleurs du secteur de la cuture »[563]. Ce compromis est déjà considéré comme une étape décisive sur la voie d'une politique culturelle européenne. Elle consacre l'existence d'une exception culturelle aux règles économiques du marché, portée par un mouvement qui s'est structuré à l'occasion des débats relatifs à l'adoption de la directive[564]. C'est dans le même sens que François Jongen appelle l'Etat à garantir la protection (constitutionnelle) « *d'un certain nombre de valeurs culturelles contre les excès de la concurrence sauvage* »[565].

La dimension socio-culturelle des télécommunications et, en particulier, de la radio et de la télévision, a donc joué un rôle de plus en plus déterminant sur l'action publique. D'une rhétorique de légitimation dans l'entre-deux-guerres, les pouvoirs publics se veulent progressivement porteurs d'un projet socio-culturel, certainement accentué par le processus de fédéralisation du pays. Mais l'enjeu se transforme encore lorsque le monopole public s'effrite. Il appartient désormais à l'Etat de protéger la culture propre face à un danger de nivellement ou d'uniformisation des pratiques culturelles. Le débat, sur ce point, ne va faire que s'amplifier.

4) Le soutien au redressement et au développement économique

Quelle que soit la conjoncture politique ou économique, les gouvernants gardent à l'esprit, durant l'entre-deux-guerres, l'idée que des moyens de communications performants contribuent à l'essor du commerce et de l'industrie nationale et à la bonne marche des affaires. Idée qui est, à l'époque, surtout relayée par les hommes politiques catholiques et libéraux et par le patronat, toujours étroitement liés. On encourage ici l'amélioration du service téléphonique, qui permet de gagner du temps, et « *comme disent les Anglais, « Time is money », surtout en affaires* ». On se félicite là de la baisse d'une taxe téléphonique « *qui grève les frais généraux de notre commerce et de notre industrie* »[566]. Après 1945, le constat est identique. Le législateur souligne, par exemple, que « *le téléphone est pour l'industriel, le commerçant et la plupart des professions, un outil de travail indispensable. Dès lors, le service rendu doit, autant que possible, coûter moins cher qu'à l'étranger pour ne pas grever les frais d'exploitation des usagers de charges plus lourdes que celles de leurs concurrents* »[567]. Le constat s'étend d'ailleurs à l'ensemble du secteur des télécommunications, on l'a déjà dit[568]. Pas plus qu'au 19e siècle, l'argument n'est cependant porteur d'une évolution juridique particulière. Il exprime plutôt un acquis, voire un poncif maintes fois utilisé, dont la

[563] Considérants de la directive 89/552/CEE du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, *J.O.*, 17 octobre 1989, L 298

[564] J.F. POLO (2003), « La naissance d'une direction audiovisuelle à la commission… », pp. 21-23.

[565] F. JONGEN (1989), *Droit de la radio et de la télévision*, p. 33.

[566] Intervention du marquis IMPERIALI, député catholique, lors de la discussion du budget du Ministère des chemins de fer, de la marine, des postes et des télégraphes pour l'année 1924, *Ann.parl.*, Sénat, sess. 1923-1924, 22 mai 1924, p. 827 ; rapport du député catholique Robert DE MAN sur le budget du ministère des Postes, Télégraphes et Téléphones pour l'exercice 1938, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1937-1938, n° 26, p. 29.

[567] Rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1946-1947, n° 276, p. 2.

[568] Voy. *supra*, au-dessus de la note 552, le passage cité du rapport de la commission des communications et des PTT, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1974-1975, n° 4-XV/2, p. 6.

réalité n'est pas contestée, mais qui n'emporte pas la décision, si ce n'est celle, constante, de moderniser le service.

Par contre, à l'instar des chemins de fer, les télécommunications deviennent progressivement un instrument important de la politique keynésienne menée par les pouvoirs publics. Selon les théories de l'économiste britannique John Maynard Keynes (1883-1946), si clairement synthétisées par Guy Vanthemsche, « *de grosses commandes publiques* (…) *financées, au besoin, par des déficits budgétaires, mettent de nombreux chômeurs au travail, qui verront croître leur pouvoir d'achat, ce qui stimulera les ventes de l'industrie* » et favorise donc la croissance économique du pays[569].

Déjà durant l'entre-deux-guerres, le législateur insiste pour que la modernisation des téléphones comme le développement de la radiodiffusion soit attribués aux industries belges : « *votre Commission estime qu'il y a lieu de pousser plus rapidement aux améliorations et constructions, afin de remédier dans une certaine mesure aux effets du chômage. Quant aux commandes de tout le matériel, elle estime qu'il y a lieu de ne les passer qu'aux usines belges pour atténuer la crise industrielle* ». C'est, de manière générale, « *l'obligation morale qui pèse sur les services publics, de remédier autant que possible au chômage actuel de la main-d'œuvre nationale* » qui est invoquée tout au long des années 1930[570]. Cette volonté politique n'est pas dépourvue de sel pour l'histoire du genre : « *cette modernisation du réseau donnera du travail à des milliers d'ouvriers pendant plusieurs années, et que d'ailleurs l'automatisation supprimerait surtout du travail de femme, ce qui trouverait sa compensation dans le fait qu'il faudrait engager un nombre plus grand de techniciens* »[571]. L'objectif n'est même pas réservé aux pouvoirs publics. La SBR fait sa publicité sur le même thème : « *Pour Occuper nos Ouvriers, Pour Combattre la Crise, ACHETEZ un merveilleux récepteur SBR RADIO, notre grande marque nationale* »[572]. Ce soutien important pour l'emploi ne peut cependant être détaché des relations particulières qui unissent l'Etat et les industries belges concernées, à savoir les deux sociétés de matériel télégraphique et téléphonique, *Bell* et *ATEA*, et la plus importante des sociétés productrices d'appareils radioélectriques, la *Société Belge Radio-électrique* (SBR). Eu égard au monopole public que l'Etat s'est réservé, il est en réalité le seul client de ces sociétés, qui sont donc particulièrement dépendantes à son égard. Il faut cependant rappeler qu'aucune adjudication publique ne précède la signature des contrats avec Bell, ATEA ou la SBR. L'attribution des contrats à ces sociétés relève en réalité davantage du poids de la tradition, de l'exclusivité technique dont ils jouissent vis-à-vis d'infrastructures qu'ils ont eux-mêmes mises en place, et certainement des bonnes relations entretenues entre leurs dirigeants et le pouvoir[573]. Ainsi, pour mémoire, l'INR succède *de facto* à *Radio*

[569] G. VANTHEMSCHE (1997), *Les paradoxes de l'Etat*, p. 61 ; E. WITTE, A. MEYNEN (2006), *De geschiedenis van België na 1945*, pp. 81-92.

[570] Rapport de la commission des PTT, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1930-1931, n° 63, p. 3 ; rapport de la commission, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1931-1932, n° 65, p. 2 ; amendement présenté par le Gouvernement, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1931-1932, n° 126 ; projet de loi relatif aux comptes de prévision de la RTT pour l'exercice 1935-1936, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1934-1935, n° 11, p. 16.

[571] Rapport des commissions réunies des transports et des PTT, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1939, n° 104, pp. 11-12.

[572] Selon une affiche publicitaire reproduite dans B. BOSTYN (2007), *op.cit.*, p. 470.

[573] P. VERHOEST (2000), *Openbare telecommunicatie (1798-1998)*, pp. 81 et 87. Voy. notamment l'intervention du ministre socialise Edouard ANSEELE lors de la discussion de son budget, *Ann.parl.*, Sénat, sess. 1925-1926, 2 février 1926, p. 374 ; ainsi que la farde « Modernisation du réseau téléphonique (Adjudication de travaux) » aux A.G.R., Archives formées par le Cabinet du Premier Ministre comme secrétariat du Conseil des Ministres, 1918-1940, n° 259, composée de plusieurs années de documents.

Belgique, société de radiodiffusion fondée par la SBR, laquelle devient ensuite le principal fournisseur de l'INR.

Dans l'après-guerre, les intentions keynésiennes du gouvernement, bien qu'implicites, sont de plus en plus évidentes, sans pour autant diminuer l'importance des contrats accordés à Bell et ATEA. Selon la synthèse de Dehousse et Gillerot, « *la RTT assuma un rôle économique de plus en plus important. D'une part, elle permettait de créer directement des emplois. D'autre part, le développement du réseau permettait de soutenir indirectement la production industrielle. Pendant les années 1960, une politique d'investissement intensive porta la Belgique à la pointe du secteur de télécommunications en Europe* »[574]. Pascal Verhoest le démontre par la hausse des coûts d'exploitation, qui est parallèle à la hausse du nombre d'abonnés au téléphone. Si aucune économie d'échelle n'est réalisée, c'est que la RTT dépense trop, et cela s'explique par la volonté politique de soutien à l'industrie belge et à l'emploi[575]. La crise de l'Etat keynésien[576] ne réduit que provisoirement cette instrumentalisation des contrats publics dans les télécommunications. Si la RTT est autorisée, en 1984, à s'associer à des sociétés privées ou étrangères, c'est en particulier pour qu'elle s'investisse « *dans des entreprises qui sont en fait des centres d'études dans lesquels toutes les firmes de notre pays qui s'y intéressent s'associent à la R.T.T. pour développer un projet et le rendre propre à l'exportation* »[577]. L'attribution du contrat du siècle en 1987 est encore particulièrement influencée par son impact en faveur de l'industrie belge[578].

Dernier avatar de la politique économique menée à l'aide des télécommunications, les interventions européennes sont d'abord fondées sur l'idée que « *Information, exchanges of knowledge, and communications are of vital importance in economic activity and in the balance of power in the world today* »[579]. En particulier, pour la radio-télévision, la Commission européenne livre une vision très économique du rôle de celle-ci pour l'achèvement du marché unique européen :

> « *l'essor des nouvelles technologies a entraîné la création et le développement de nouveaux services transfrontaliers qui jouent un rôle de plus en plus important dans l'économie. Cependant, ces services ne peuvent se développer pleinement que sur un marché vaste et libre de toute entrave. Il en est de même pour les services audiovisuels, les services d'information et informatiques, et les services informatisés de commercialisation et de distribution. En outre, la Commission tient à souligner qu'un marché exempt d'obstacles au niveau communautaire nécessite l'installation de réseaux appropriés de télécommunications reposant sur des normes communes.* (…) *La radiodiffusion est un élément important du secteur des communications qui devrait très prochainement tenir une place essentielle dans les économies des Etats membres et*

[574] F. DEHOUSSE, D. GILLEROT (1997), « La réglementation belge des télécommunications de 1876 à 1996 », p. 15.
[575] P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 102-110 ; J.C. BURGELMAN, P. VERHOEST, P. PERCEVAL, B. VAN DER HERTEN (1994), *op.cit.*, p. 88.
[576] Selon l'expression empruntée à E. WITTE, A. MEYNEN (2006), *op.cit.*, p. 105.
[577] Rapport de la commission de l'infrastructure, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1983-1984, n° 275/2, p. 4.
[578] P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, p. 117.
[579] *Livre vert sur le développement du marché commun des services et équipements de télécommunications* du 30 juin 1987, COM (87) 290 final, p. 1 – disponible en anglais sur http://aei.pitt.edu.

contribuer d'une manière décisive à la compétitivité des entreprises de la Communauté dans les marchés internes »[580].

Même la directive « *Télévision sans frontières* » est considérée comme un moyen de « *promouvoir la production, la production indépendante et la distribution dans les industries* [productrices de programmes télévisés à vocation culturelle]. (…) *qu'il importe dès lors de promouvoir la formation de marchés qui aient une taille suffisante pour que les productions télévisuelles des États membres puissent amortir les investissements nécessaires* (…) ». Selon le législateur communautaire, cela « *encouragera l'apparition de nouvelles sources de production télévisuelle, notamment la création de petites et moyennes entreprises* »[581].

D'une manière ou d'une autre, les télécommunications dans leur ensemble, en ce compris le secteur audiovisuel, ont donc incontestablement accompagné le développement économique du pays, voire surtout porté les politiques économiques menées par les gouvernants, plutôt keynésiennes durant les *Trente Glorieuses*, ou d'un soutien plus large, mais plus direct, à l'ensemble du monde économique durant l'entre-deux-guerres et au cours des années 1980.

CONCLUSIONS

La croissance du secteur des télécommunications au 20e siècle est fascinante. De nouveaux et nombreux services, publics ou non, sont apparus, tels la radiodiffusion, la radiodistribution, la télévision, le télex, le sémaphone, la télédistribution, les communications par satellite, la transmission de données, etc. Le télégraphe, primordial au 19e siècle, passe au second plan, « *supplanté par le téléphone qui, de moyen de luxe qu'il était avant la guerre, est devenu un moyen d'échange constant* »[582]. Le téléphone s'impose comme nouveau moyen de communication de masse, au succès inégalé. Sur le plan technique, en outre, un historien des sciences n'hésite pas à écrire que « *vers la fin des années 1980* (…)*, l'objet technique le plus complexe existant en Belgique est le réseau téléphonique* (…) *: des millions d'appareils, dispersés sur tout le territoire, presque dans chaque maison, totalement interconnectés, et connectés avec le réseau mondial, puisqu'à partir de n'importe quel appareil téléphonique en Belgique on peut appeler New York ou Tokyo.* (…) *Et il n'y a pas que les câbles en cuivre, les fibres optiques en verre ou en matériaux synthétiques, les pièces d'acier et de plastique, il y a aussi tout le logiciel nécessaire pour coordonner le fonctionnement de cet immense réseau. A cette complexité technologique correspond évidemment une complexité financière, et le « chiffre d'affaires » de la téléphonie est colossal. Bref, la téléphonie est devenue un secteur économique décisif* »[583].

---

[580] *Livre blanc de la Commission européenne sur l'achèvement du marché intérieur*, 14 juin 1985, COM (85) 310 final, p. 30.

[581] Considérants de la directive 89/552/CEE du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, *J.O.*, 17 octobre 1989, L 298

[582] Note à l'appui du projet de loi créant la Régie des Télégraphes et des Téléphones, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1927-1928, n° 198, 16 octobre 1928, annexe 2, p. 40.

[583] J.C. BAUDET (2007), *Histoire des sciences et de l'industrie en Belgique*, pp. 309-310.

C'est d'abord ce caractère économique décisif de la téléphonie, et des réseaux de télécommunications en général, qui explique la mainmise croissante de l'Etat sur son monopole, tant dans sa gestion, son organisation, son contrôle ou son financement. Mais il faut examiner en parallèle l'évolution extraordinaire des technologies et des services offerts et de leur pénétration dans la population, avec l'évolution juridique et institutionnelle sur la même période, laquelle est quasiment nulle, pour les télégraphes et les téléphones, pendant soixante ans. Cela témoigne du fait que le législateur belge, voire les pouvoirs publics dans leur ensemble, se sont laissés dépasser par cette évolution, dont la RTT n'est d'ailleurs plus l'unique acteur, malgré tous les efforts déployés pour préserver son monopole. Et dont la Belgique – voire l'Europe – n'est certainement plus le centre. Cela réaffirme surtout le rôle de la Régie qui, « *forte de ses liens avec les pouvoirs politiques et de l'absence de contestation pendant de longues années,* (…) *a assumé les fonctions de réglementation et d'exploitation des télécommunications au-delà de ce qu'une analyse rigoureuse des textes permet de justifier* »[584]. Si l'autonomie de la RTT par rapport au pouvoir était faible, son autonomie par rapport au droit a, au contraire, été relativement forte.

L'histoire de l'INR, puis de la RTB-BRT n'est pas identique. Pour des motifs exclusivement politique, elle reçoit une autonomie plutôt importante par rapport au pouvoir, c'est-à-dire par rapport au législateur et au gouvernement. La crainte était forte de voir la radio, puis la télévision, soumise à la volonté de la majorité politique en place. Son encadrement juridique est par contre plus contraignant, régulièrement revu au gré des évolutions institutionnelles belges, et portant en germe une politisation omniprésente des instituts et des émissions. « *Le service audiovisuel est probablement l'un des exemples les plus extrêmes de politisation d'un service public en Belgique* »[585]. Cette politisation est cependant originale, puisqu'elle ne se traduit pas seulement par une confrontation mais par un partage des sphères d'influence entre les partis représentés au Parlement, donnant naissance à un principe, puis à une règle juridique de pluralisme politique. Le passage à un financement par dotation annuelle renforce le phénomène et la dépendance vis-à-vis du pouvoir.

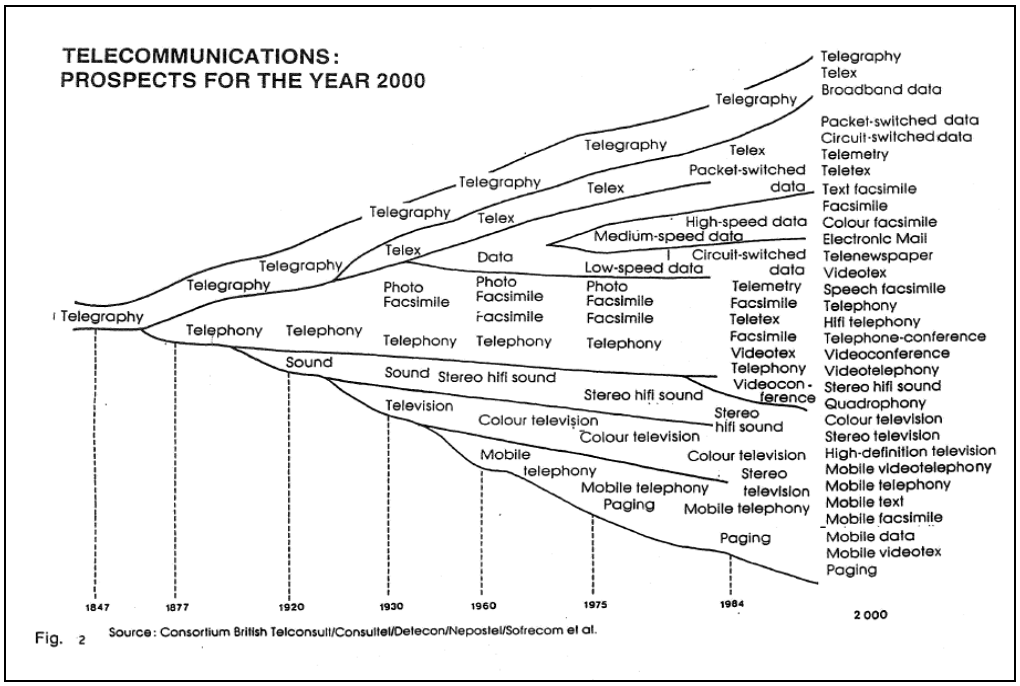
Politisée de manière à peu près équivalente, la RTT sert donc plutôt la politique économique, budgétaire voire sociale du gouvernement, tandis que les instituts de radio-télévision servent les politiques culturelles et éducatives, mais surtout les intérêts politiques des partis. Ce sont les partis qui contrôlent collectivement les instituts, tandis que c'est le gouvernement qui dirige la RTT.

Malgré cette séparation historique et institutionnelle entre les télécommunications et la radiodiffusion, les deux secteurs ne cessent cependant jamais d'être liés l'un à l'autre. Les grandes règles internationales sont communes à leurs infrastructures ; le gouvernement national, l'administration des PTT et la RTT interviennent pour autoriser ou exploiter des infrastructures et des services, voire pour influer sur les politiques communautaires de la radiodiffusion ; le régime de protection contre les nuisances radioélectriques est commun, etc. En réalité, la radio-télévision ne représente qu'un des multiples services qui peut être offert à partir des infrastructures et des réseaux de télécommunications. C'est son importance politique et sociale qui a permis de créer un secteur d'activités apparemment distinct et autonome. Le droit applicable ne permet

[584] C. MONVILLE (1990), *op.cit.*, p. 154.
[585] J.C. BURGELMAN, P. VERHOEST, P. PERCEVAL, B. VAN DER HERTEN (1994), *op.cit.*, p. 87.

cependant pas d'entériner totalement cette construction théorique, et l'évolution technologique va d'ailleurs la réduire à néant.

Au niveau européen, on en est déjà bien conscient, et l'évolution des deux secteurs est d'ailleurs présentée de manière intégrée, notamment dans le tableau ci-dessous, en mettant en évidence l'éclatement des services possibles, mais également la convergence des techniques et des infrastructures qui les soutiennent. L'Europe inverse cependant la donne : au cours des années 1980, la politique des télécommunications n'est que secondaire, et entend d'abord soutenir la politique européenne dans le secteur audiovisuel[586].



Source : Livre vert du 30 juin 1987 sur le développement du marché commun des services et équipements de télécommunications

Sur un plan plus spécialement juridique, enfin, la période étudiée connaît une complexification croissante du droit de l'audiovisuel, particulièrement accrue par le transfert de la radiodiffusion aux nouvelles communautés fédérées de l'Etat belge, et ce au moment de l'ouverture du secteur à la concurrence. L'obtention des autorisations requises peut parfois relever de la course d'orientation juridique. Le droit n'est même pas seul en cause, puisque les communautés et l'Etat fédéral ont mené pendant près de dix ans une partie de bras de fer, à tous les étages institutionnels, se traduisant par d'incessants conflits en amont (au cours des travaux parlementaires) ou en aval des législations nouvelles. La toute grande majorité des décrets communautaires adoptés durant cette période a fait l'objet de recours en annulation ou de questions préjudicielles devant la Cour d'arbitrage[587]. Certes, la radio-télévision, en tant que précurseur de la

[586] Livre vert du 30 juin 1987 sur le développement du marché commun des services et équipements de télécommunications, COM (87) 290 final, pp. 145-148 – disponible en anglais sur http://aei.pitt.edu.
[587] Voy. la fiche de chacun de ces décrets sur la base de données de législation du Conseil d'Etat de Belgique, http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex.

fédéralisation, en a aussi essuyé les plâtres. Mais les premiers pas des communautés n'expliquent pas tout : il y eut une réelle confrontation des pouvoirs concernés, d'ailleurs pas toujours politiquement symétriques.

Dernier constat enfin, l'ouverture à la concurrence de la radio-télévision a conduit en quelques années à l'ébauche d'un panel de règles nouvelles, particulièrement originales. Les règles relatives aux conditions d'autorisation des radios et télévision privées, à l'institution de conseils d'avis (CSA et *Vlaamse Mediaraad*), au pluralisme des médias, à l'obligation de diffusion de certaines chaînes pour les distributeurs, aux conditions de diffusion de la publicité commerciale, etc., vont transformer le secteur en à peine deux décennies. Elles vont spécialement modifier et renforcer le rôle des autorités de contrôle sur les acteurs de l'audiovisuel et, contrairement à ce que beaucoup ont cru à l'époque, elles ne vont pas significativement déforcer les instituts chargés du service public de la radio-télévision. Il n'empêche, « *l'idée que la radio et la télévision ne peuvent être affaires que de service public s'estompe. L'idée que l'exploitation doit être assurée en régime de quasi-monopole disparaît à son tour. L'idée d'un partage des ondes, des fréquences, des publics, voire, dans l'hypothèse de la publicité commerciale, des annonceurs s'impose désormais comme une évidence. Quel chemin parcouru en moins de dix ans !* »[588].

[588] F. DELPERÉE (1985), *op.cit.*, p. 78.

CHAPITRE 4. LA DISTRIBUTION D'EAU POTABLE

L'accès à une eau suffisamment potable est, certes, généralisé au début du 20e siècle, mais celle-ci ne provient pas, pour la majorité de la population, d'un réseau de distribution d'eau. Les réseaux qui ont été construits au cours du 19e siècle desservent principalement les grands centres urbains, les quartiers aisés des plus petites agglomérations, et les communes disposant ou proches d'importantes ressources aquifères.

Si la distribution d'eau a toujours relevé des compétences communales, l'Etat s'est efforcé de financer et créer les cadres juridiques appropriés pour inciter les communes à développer leur réseau de distribution. Sa politique de soutien concernait en particulier l'assainissement des quartiers défavorisés et insalubres, au nom de préoccupations de santé et d'hygiène publique apparues dans la seconde moitié du 19e siècle. L'insuffisance des progrès locaux, paralysés notamment par le coût des travaux nécessaires, mais aussi par l'absence de coordination de ceux-ci, a finalement conduit le pouvoir central à instituer une *Société nationale des distributions d'eau* (SNDE) en 1913. Celle-ci devait offrir aux communes moins nanties une alternative, notamment financière, bienvenue. La Première Guerre mondiale a cependant suspendu les rares initiatives qu'elle avait déjà pu prendre.

SECTION I – LE DROIT DE L'EAU : DE LA SANTÉ PUBLIQUE À L'ENVIRONNEMENT

C'est au cours du 20e siècle que les réseaux de distribution d'eau potable s'étendent enfin à la majorité des habitations du pays. Ce n'est cependant qu'à partir des années 1970 que 90% des maisons sont reliées à l'eau courante. La couverture de toutes les habitations n'est pas assurée car, contrairement aux services postaux et aux téléphones, il reste trop coûteux d'étendre le réseau de distribution aux habitations trop éloignées.

Les développements techniques se multiplient tout au long du siècle : « *l'hydrogéologie, l'électro-mécanique, la stabilité des constructions, la protection des canalisations contre l'agressivité de l'eau et du sol et contre les courants vagabonds, la chimie et la microbiologie, le traitement de l'eau brute ou de qualité douteuse, la standardisation des compteurs et pièces spéciales, la recherche de l'économie dans le premier établissement et dans l'exploitation, ce sont autant de disciplines et de problèmes que nos techniciens doivent s'efforcer de dominer* »[589]. Ces progrès permettent notamment l'analyse de plus en plus approfondie de la qualité de l'eau et renforcent simultanément les exigences sanitaires à son égard. Pour distribuer une eau potable, il faut de plus en plus recourir aux nappes phréatiques, par préférence aux cours d'eau ou même aux sources, trop pollués. Le droit de l'eau potable se détache ainsi rapidement du régime juridique des cours d'eau navigables ou non navigables. Les découvertes chimiques et biologiques permettent ensuite, dans la seconde moitié du 20e siècle, de filtrer et purifier l'eau, à l'aide du chlore notamment, pour la rendre propre à la consommation, élargissant ainsi à nouveau les ressources disponibles sur le territoire belge. Les eaux de surface – de la Meuse, notamment – vont à nouveau être utilisées pour la distribution. Parallèlement, et de concert avec les progrès de l'énergie hydraulique, cela encourage la

[589] *La Société nationale des distributions d'eau 1914-1964* (1964), p. 7.

création de nouveaux barrages, après celui de la Gileppe au 19e siècle, à Eupen (1938), à Nisramont (1958) ou à Couvin (1975). Ces quatre grands réservoirs d'eau douce sont les seuls destinés, en Belgique, à la consommation et aux usages industriels de l'eau.

La demande d'eau est par ailleurs en croissance constante : ce n'est plus seulement l'homme qui cherche à s'alimenter, mais de plus en plus l'industrie et l'agriculture qui réclament une eau saine et abondante. La croissance démographique et « *l'intensification des besoins d'hygiène et de salubrité publique* »[590] en sont aussi la cause. L'exposition universelle de Bruxelles, en 1958, symbolise cette fourniture d'une eau en abondance. L'eau y coule « *pour tous : exposants, visiteurs, plantations, fontaines, service anti-incendie, motels et parkings* », consommant en 6 mois 1,5% de la production annuelle bruxelloise[591]. A partir des *Golden Sixties*, l'élévation du niveau de vie permet à la majorité des habitations de disposer d'une toilette avec chasse d'eau, puis d'une salle de bain. Viennent ensuite les lave-vaisselle et les lave-linge. Le réseau de distribution est perpétuellement contraint non seulement de s'étendre, mais surtout de s'étoffer, pour pouvoir répondre à cette demande de plus en plus considérable. Du point de vue des institutions chargées de la distribution, le 20e siècle est une interminable course à l'eau.

L'histoire des distributions d'eau au 20e siècle reste, à l'instar du secteur postal, un domaine à défricher. Seuls quelques ouvrages ont entendu commémorer la création de la SNDE ou de l'intercommunale bruxelloise en en retraçant un historique assez lisse[592]. Deux thèses de doctorat récentes, l'une en sciences et l'autre en sciences politiques, ont néanmoins déjà solidement balisé les enjeux du secteur de l'eau aujourd'hui, en s'appuyant notamment sur son histoire[593]. L'exposé qui suit n'entend que très modestement ajouter quelques touches à ce panorama, à la lumière des sources juridiques consultées.

A. Public-privé : la course à l'eau des acteurs locaux et nationaux

1) La lente expansion de l'entre-deux-guerres (1919-1945)

Le régime de propriété de l'eau inscrit dans le Code civil n'est pas modifié au 20e siècle. Les droits d'usage personnel de l'eau ne font d'ailleurs pas l'objet de réelles contestations. Le problème, en réalité, est que cette eau dont quiconque peut user est de moins en moins propre à la consommation. La nécessité de recourir aux eaux souterraines de plus en plus profondes, au captage et au filtrage coûteux et technique, a ainsi accru l'intérêt de nombreuses communes et de leurs habitants pour un service de distribution d'eau.

---

[590] Un procès-verbal d'une assemblée générale de la CIBE dans les années 1920, cité par L. SPÈDE (1991), *100 ans d'eau vive* , p. 24.
[591] L. SPÈDE (1991), *op.cit.*, pp. 26 et 34-35.
[592] L. SPÈDE (1991), *op.cit.* ; SOCIÉTÉ WALLONNE DES DISTRIBUTIONS D'EAU (1991), *De la S.N.D.E. à la S.W.D.E. 1913-1991* ; *La Société nationale des distributions d'eau 1914-1964* (1964). Voy. aussi W. VAN CRAENENBROECK (1991), *L'unité dans la diversité. La Belgique des châteaux d'eau*.
[593] D. AUBIN (2007), *L'eau en partage. L'activation des règles dans les rivalités d'usages en Belgique et en Suisse* ; P. CORNUT (2003), *Histoires d'eau. Les enjeux de l'eau potable au XXIe siècle en Europe occidentale*. Voy. encore la synthèse de D. AUBIN, F. VARONE (2001), « La gestion de l'eau en Belgique. Analyse historique des régimes institutionnels (1804-2001) ». Comp. notamment avec S. DUROY (1996), *La distribution d'eau potable en France. Contribution à l'étude d'un service public local*.

Le développement des réseaux de distribution d'eau, des installations de captage et de filtrage, se poursuit donc durant toute la période examinée, à l'initiative de la SNDE, des intercommunales, des régies communales ou des rares concessions accordées à des entreprises privées. Entre 1919 et 1990, le nombre d'acteurs dans le secteur dépasse pratiquement toujours la centaine, même s'il est largement dominé par la SNDE et les intercommunales liées aux principales villes du pays (Anvers, Bruxelles, Gand et Liège, essentiellement). Nombre de concessions octroyées avant 1914 ont cependant été résiliées ou rachetées grâce à la possibilité offerte par la loi de 1919[594], déjà présentée à propos des concessions de chemins de fer vicinaux, sans pour autant faire disparaître toutes les concessions de distribution d'eau. Ce mode d'exploitation a néanmoins pratiquement disparu après la Seconde Guerre mondiale, étant incapable de soutenir la concurrence de la SNDE et des puissantes intercommunales urbaines.

Les relations entre la SNDE et les intercommunales sont également délicates. La SNDE est toujours tenue, par la loi de 1913, de ne pas entraver l'initiative des communes. Celles-ci sont donc libres de faire appel à la société nationale, de s'associer ou d'exploiter elles-mêmes la distribution d'eau en régie. Le choix communal reste le plus souvent guidé par des considérations financières et géographiques. Les premiers travaux de la SNDE sont adjugés en 1922. Ils concernent l'alimentation du Bas-Borinage ainsi que les réseaux du Sud-Est du Limbourg et du Nord-Est de Namur. En 1945, la SNDE exploite 59 services régionaux ou locaux, groupant près de 180 communes et plus de 750.000 habitants, et ce sans avoir jamais recours à la concession[595]. La principale intercommunale reste la *Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux* (CIBE), qui inclut désormais l'ensemble des communes bruxelloises, condition posée par le gouvernement à l'octroi de subsides immédiatement après la guerre[596]. L'intercommunale est également tenue de revendre à d'autres distributeurs la moitié du volume d'eau du futur captage de Modave, que la subvention gouvernementale devait permettre d'établir. Elle fournit désormais de l'eau à plusieurs communes ou intercommunales des autres provinces flamandes. Les quatre autres grandes intercommunales, toujours actives aujourd'hui, sont la *Provinciale en Intercommunale Drinkwatermaatschappij der Provincie Antwerpen* (PIDPA), créée en 1913 par la province et 35 communes, et qui s'étend ensuite à une partie du Limbourg et du Brabant (mais pas à la Ville d'Anvers elle-même) ; la *Compagnie intercommunale des Eaux de l'Agglomération Liégeoise et Extensions*, née de l'association en 1913 de vingt communes liégeoises, qui sera rebaptisée *Compagnie intercommunale liégeoise des eaux* (CILE) lors de sa fusion avec le service des eaux de la Ville de Liège en 1979 ; la *Tussengemeentelijke Maatschappij der Vlaanderen voor Watervoorziening* (TMVW) créée en 1923, qui dessert une vaste région entre Bruxelles et la côte belge, autour des villes de Bruges et Gand ; et enfin la *Antwerpse Water Werken* (AWW), créée en 1930 pour reprendre une concession anglaise accordée au 19e siècle, destinée à la seule agglomération anversoise et quelques communes périphériques. Dans un premier temps, ces intercommunales assurent surtout le captage et l'adduction de l'eau

[594] Loi du 11 octobre 1919 relative à la résiliation et à la révision de certains contrats conclus avant ou pendant la guerre, *M.B.*, 29 octobre 1919.
[595] *Société nationale des distributions d'eau* (1964)*, op.cit.*, p. 15.
[596] L. SPÈDE (1991), *op.cit.*, pp. 22-24 ; C. DELIGNE, M. DAGENAIS, C. POITRAS (2006), « Gérer l'eau en milieu urbain. Regards croisés sur Bruxelles et Montréal, 1870-1980 », p. 190. Voy. la loi du 10 février 1922 relative à l'intervention financière de l'Etat dans le coût des travaux et installations effectués par la Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux en vue de l'alimentation en eau potable de villes et communes de l'agglomération bruxelloise et des Flandres, *M.B.*, 15 février 1922.

jusqu'aux réseaux de distribution des communes associées, qui gèrent le plus souvent en régie la distribution d'eau aux particuliers.

Le régime juridique de la protection des eaux alimentaires reste encore particulièrement faible. Les mesures sanitaires prévues en 1914 n'ont jamais été adoptées, et la dégradation des eaux de surface réoriente les distributions d'eau vers les eaux souterraines. Deux lois sont adoptées durant l'entre-deux-guerres, mais elles concernent davantage les eaux minérales et thermales que l'ensemble des eaux alimentaires. La première étend en 1924 le système du périmètre de protection spadois à toute source d'eau minérale ou thermale appartenant à l'Etat, une province, une commune ou une association de communes[597]. La seconde entend réglementer, en 1933 la commercialisation des eaux de boisson, tant du point de vue de leur qualité que pour empêcher « *les tromperies et les falsifications* »[598]. Au-delà, le ministre indique en 1931 ne pas disposer « *des pouvoirs nécessaires pour assurer la protection des couches d'eau souterraine qui fournissent l'eau nécessaire pour les travaux d'exploitation des services publics de distribution d'eau, tant en ce qui concerne le débit que la qualité de l'eau* », mais avoir mis la question à l'étude[599]. Le Conseil des ministres avait d'ailleurs chargé dès 1929 une commission interministérielle pour étudier le problème de la pollution et de l'épuration des eaux, associant différents ministères et la SNDE. « *La pollution des eaux des rivières par l'industrie et par les égouts devient une véritable calamité. Elle engendre la destruction du poisson et compromet l'hygiène publique* »[600]. Aucune mesure pratique ou juridique n'est cependant prise avant la Seconde Guerre mondiale.

Malgré l'expansion importante des réseaux, l'entre-deux-guerres ne permet pas de combler le déséquilibre important entre les communes flamandes et wallonnes. Le nombre de communes disposant d'un réseau de distribution reste très faible en Flandre, alors que plus de la majorité des communes wallonnes sont reliées à l'eau de distribution. Le taux de raccordement des habitations est largement supérieur à 60% dans le Brabant et en Wallonie, tandis qu'il dépasse péniblement les 25% pour les quatre provinces flamandes, avec en outre de fortes disparités locales[601].

2) De nouvelles contraintes juridiques (1945-1980)

L'après-guerre ne ralentit pas l'expansion des distributions d'eau, au contraire. Il faut en effet répondre à la croissance considérable de la demande en eau, tant dans l'industrie que pour les usages domestiques. Cette extension des réseaux est accompagnée de deux évolutions légales significatives après 1945.

Le premier changement survient, dès 1946, par la promulgation d'un arrêté-loi qui institue un régime d'autorisation pour pouvoir capter et transporter l'eau issue de

[597] Loi du 1er août 1924 concernant la protection des eaux minérales et thermales, *M.B.*, 22 août 1924. Voy. le rapport de la commission qui fait un état assez exhaustif des différentes mesures, y compris implicites, de protection des eaux alimentaires, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1923-1924, n° 393.
[598] Loi du 14 août 1933 concernant la protection des eaux de boisson, *M.B.*, 31 août 1933 ; et son exposé des motifs, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1932-1933, n° 92.
[599] *Pandectes belges*, t. 126*bis* (1934), v° « Union intercommunale (distribution d'eau) », col. 248, n° 300.
[600] Procès-verbal du Conseil des ministres du 29 mai 1929, p. 6, aux A.G.R. – numérisé sur www.arch.be.
[601] Voy. les chiffres cités par P. CORNUT (2003), *op.cit.*, p. 42, ainsi que l'*Annuaire statistique de la Belgique*.

réserves aquifères souterraines. Jusqu'alors, les autorisations nécessaires ne concernaient que l'usage du domaine public pour établir les canalisations sur la voie publique. Ce régime dit provisoire ne concerne cependant que les nouvelles exploitations, vu l'opposition qu'il a rencontré auprès des ardents défenseurs de la propriété privée et du régime ancestral de la propriété des eaux. L'autorisation est imposée à « *tous les puits, captages, drainages, et, en général, tous les ouvrages et installations ayant pour objet ou pour effet d'opérer un prélèvement d'eau souterraine, en ce compris les captages de sources à l'émergence* ». Les conditions pouvant assortir ces autorisations sont soumises à un contrôle administratif, et leur non respect à des sanctions pénales[602]. En 1976, le régime d'autorisation est enfin étendu aux prises d'eau souterraine antérieures à 1947, accordant au pouvoir central un important pouvoir de contrôle des exploitations de tous les acteurs de la distribution d'eau, principalement en termes de débit du captage et de la préservation de la qualité de l'eau[603].

La seconde évolution concerne la protection de la qualité des eaux, de plus en plus dégradée. La loi du 11 mars 1950 prévoit enfin l'interdiction « *de polluer les eaux maritimes, les eaux des voies navigables, les eaux des cours d'eau non navigables ni flottables, les eaux des voies d'écoulement* (…) *et toute eau du domaine public en général, en y jetant ou en y déposant des objets ou matières ou en y laissant couler des liquides* ». Elle soumet également à autorisation les décharges d'eaux usées ne provenant pas d'égouts communaux, premiers signes législatifs de préoccupation en matière d'eaux usées et d'égouttage[604]. Au-delà des mesures contre la pollution, apparaissent également des obligations de contrôle de la qualité de l'eau au stade de sa distribution[605]. Le régime de protection contre la pollution est approfondi par deux lois du 26 mars 1971, l'une relative à la protection des eaux de surface, l'autre à la protection des eaux souterraines[606]. Cette dernière est spécialement destinée, pour la première fois, à la qualité des eaux captées à des fins alimentaires ou domestiques, soumise à un contrôle administratif et à d'éventuelles sanctions pénales. La mise en œuvre des lois de 1971 est cependant restée problématique, en raison de la régionalisation annoncée de la matière trois ans plus tard[607].

Ces deux évolutions témoignent de la prise de conscience très progressive par les pouvoirs publics de l'existence de ce qu'on va appeler « *le problème de l'eau en Belgique* », qui donne lieu à deux publications scientifiques éponymes en 1949 et

---

[602] Arrêté-loi du 18 décembre 1946 instituant un recensement des réserves aquifères souterraines et établissant une réglementation de leur usage, *M.B.*, 6 mars 1947 (*err.* 21 mars 1947), et ses arrêtés d'exécution du 12 juin 1947, *M.B.*, 5 juillet 1947 et du 18 novembre 1970, *M.B.*, 8 janvier 1971. Voy. par exemple les autorisations octroyées à la CIBE par les arrêtés royaux de 1961, de 1967, ou de 1971, cités par L. SPÈDE (1991), *op.cit.*

[603] Loi du 9 juillet 1976 relative à la réglementation de l'exploitation des prises d'eau souterraine, *M.B.*, 28 août 1976, et son arrêté royal d'exécution du 1er octobre 1976, *M.B.*, 15 octobre 1976.

[604] Loi du 11 mars 1950 sur la protection des eaux contre la pollution, *M.B.*, 27 avril 1950.

[605] Voy. notamment l'arrêté royal du 24 avril 1965 relatif à l'eau alimentaire, *M.B.*, 16 juin 1965 ; l'arrêté ministériel du 18 mai 1965 fixant la liste des additifs autorisés dans l'eau alimentaire, *M.B.*, 27 juillet 1965 ; l'arrêté royal du 19 juin 1989 relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau pour la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 4 juillet 1989.

[606] Loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux souterraines, *M.B.*, 1er mai 1971 ; loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, *M.B.*, 1er mai 1971.

[607] A. JACQUEMIN, Ph. MAYSTADT., B. MICHAUX (1976), « Politiques d'intervention de l'Etat et administration économique », p. 63 ; D. AUBIN, F. VARONE (2001), *op.cit.*, pp. 44-45.

1964[608]. La consommation d'eau est en hausse, alors que la disponibilité d'eaux propres à la consommation se raréfie. Les premières inquiétudes relatives à la surexploitation de nappes phréatiques se manifestent. Le recours aux eaux de surface fait sa réapparition : construction du barrage de Nisramont par le ministère des Travaux publics dans les années 1950[609] ; mise en service de l'usine de captage et de filtrage des eaux de la Meuse à Tailfer par la CIBE dans les années 1970. Un Commissariat royal au problème de l'eau est installé entre 1965 et 1969[610]. L'acuité des besoins en eaux se fait d'ailleurs particulièrement ressentir suite à la sécheresse de l'été 1976, qui s'inscrit durablement dans la mémoire collective. Pour la première fois, cet été-là, le gouvernement tente de contrôler la consommation individuelle d'eau, en adoptant des mesures drastiques de réduction de la consommation d'eau et en en interdisant certains usages, au motif que « *l'approvisionnement du pays, en eau, est compromis* »[611]. Si les premières préoccupations environnementales sont donc apparues dans l'après-guerre, et traduites en textes légaux, le problème est cependant surtout appréhendé en termes de quantité. Il faut d'abord rechercher des solutions au manque d'eau disponible.

3) La régionalisation de la politique de l'eau (1980-1990)

Annoncée dès 1974[612], la politique de l'eau est partiellement régionalisée en 1980 à l'occasion de la grande réforme institutionnelle de l'Etat belge. Désormais les régions wallonnes et flamandes sont compétentes pour réglementer la production et la distribution d'eau, l'épuration des eaux usées et l'égouttage. De nombreux aspects (notamment les grands travaux hydrauliques et les règlements techniques et normes minimales en matière d'eau potable[613]) demeurent à l'Etat fédéral jusqu'aux réformes institutionnelles de 1988 et, pour la Région bruxelloise, de 1989[614].

Cette régionalisation de la politique de l'eau est très rapidement mise en œuvre par la Flandre. Dès 1983, elle crée la *Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening* (VMW) et adopte l'année suivante deux décrets sur la protection des eaux souterraines et de surface, remplaçant pour la région les lois de 1946, 1971 et 1976[615]. A sa suite,

[608] P. VAN OYE (1949), *Het waterprobleem in België* ; E. VALCKE (1964), *Le problème de l'eau en Belgique*.
[609] Voy. notamment les procès-verbaux du Conseil des ministres des 7, 14 et 21 novembre 1952, spéc. ce dernier, p. 5, aux A.G.R. – numérisé sur www.arch.be.
[610] Arrêté royal du 16 février 1965 instituant un Commissariat royal au problème de l'eau, *M.B.*, 25 février 1965 ; voy. également l'exposé des motifs d'un projet de loi relatif au problème de l'eau, *Doc.parl.*, Chambre, sess.1964-1965, n° 972/1, jamais adopté en raison de la fin de la législature ; ainsi que le rapport rendu en 1968 sur *La politique de l'eau en Belgique*, et le rapport final rendu en 1969 sur *Le problème de l'eau*.
[611] Arrêté ministériel du 18 août 1976 relatif aux mesures visant à lutter contre le gaspillage de l'eau, *M.B.*, 21 août 1976.
[612] Art. 4, 7° de la loi du 1er août 1974 créant des institutions régionales, à titre préparatoire à l'application de l'article 107*quater* de la Constitution, *M.B.*, 22 août 1974 (*err.* 29 août 1974).
[613] Cette réserve permet l'adoption au niveau fédéral de la loi du 24 mai 1983 relative aux normes générales définissant les objectifs de qualité des eaux de surface à usages déterminés, *M.B.*, 15 juin 1983.
[614] Art. 6, §1er, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980 ; et sa modification par l'article 4, §§ 6-7, de la loi spéciale du 8 août 1988, *M.B.*, 13 août 1988 ; art. 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989. Voy. T. DE WILDE D'ESTMAEL (1990), « La politique de l'eau », pp. 199-206.
[615] Décret flamand du 28 juin 1983 portant création de l'organisme « Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening », *M.B.*, 1er décembre 1983 ; décret flamand du 24 janvier 1984 portant des mesures en matière de gestion des eaux souterraines, *M.B.*, 5 juin 1984 ; décret flamand du 5 avril 1984 complétant la

notamment pour ne pas accumuler de retard par rapport à la Région flamande, la Région wallonne adopte aussi un décret sur la protection des eaux de surface et institue en 1986 la *Société wallonne des Distributions d'Eau* (SWDE)[616]. La SNDE est dissoute par la loi du 28 décembre 1984 et ses actifs sont partagés entre la VMW et la SWDE[617].

A l'instar de la communautarisation du secteur audiovisuel, la régionalisation de la politique de l'eau engendre une complexification importante du droit applicable, en particulier entre 1980 et 1988, période durant laquelle les régions et l'Etat fédéral partagent encore diverses compétences. La loi spéciale impose également aux régions (art. 6, §2, 3° et 92*bis*, §5) de se concerter en ce qui concerne la réglementation des nappes d'eau qui s'étendent sur plus d'une région. Aucune concertation à ce sujet n'intervient cependant dans les années 1980[618]. Au contraire, de réelles tensions se créent entre les deux régions, notamment suite au décret wallon de 1985, qui établit une taxe régionale sur la vente d'eau en dehors de la Région wallonne. La Flandre se sent légitimement visée et conteste cette taxe devant la nouvelle Cour d'arbitrage, qui lui donne raison et annule les dispositions wallonnes litigieuses[619].

Les premiers pas régionaux dans la politique de l'eau sont par contre nettement plus engagés en faveur des préoccupations environnementales. Sous l'influence du droit européen de l'environnement en construction, les régions fixent des objectifs de qualité de l'eau et encadrent sévèrement le déversement des eaux usées. La protection des eaux souterraines et potabilisables en Région wallonne continue cependant à dépendre des lois fédérales en la matière.

B. Organisation administrative : de l'hygiène à l'environnement

Les tentatives de centralisation des distributions d'eau incarnées par les lois de 1907 et de 1913 ne vont jamais priver les communes de leur compétence de principe. Le pouvoir central ne cesse cependant de se renforcer tout au long du siècle, avant de voir ses efforts interrompus par la régionalisation de la politique de l'eau, qui éparpille à nouveau les compétences sur le territoire national.

1) La montée en puissance du pouvoir central

Le ministère de l'intérieur continue à exercer les principales compétences en matière de distribution d'eau après la Première Guerre mondiale. L'administration de la santé et de

---

loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, par des dispositions particulières propres à la Région flamande, *M.B.*, 5 avril 1984. Voy. J. DE POVER (1992), « De watervoorziening ».

[616] Décret wallon du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, *M.B.*, 10 janvier 1986 ; décret wallon du 23 avril 1986 portant constitution d'une Société Wallonne des Distributions d'Eau, *M.B.*, 11 octobre 1986.

[617] Loi du 28 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public, *M.B.*, 22 janvier 1985 ; et l'ensemble des arrêtés d'exécution qui ont définitivement mis fin à l'activité de la SNDE en décembre 1987, cités par J.F. ISTASSE (1992), « La Société wallonne des distributions d'eau, une entreprise publique en mutation », pp. 245-246.

[618] T. DE WILDE D'ESTMAEL (1990), *op.cit.*, pp. 238-242.

[619] C.A., arrêt n° 47 du 25 février 1988. Voy. aussi C.E., arrêt n° 31.951 du 8 février 1989 ; C. VANDERVEEREN, P. VAN ROMPUY (1987), « De waalse waterbelasting : een bedreiging voor de economische monetaire unie » ; T. DE WILDE D'ESTMAEL (1990), *op.cit.*, pp. 213-216.

l'hygiène, en son sein, conserve ses importantes compétences sanitaires. Le ministre exerce par ailleurs son pouvoir de tutelle à la fois sur la SNDE et sur les décisions provinciales et communales. Comme auparavant, c'est cependant à l'occasion des aides financières accordées par le pouvoir central que celui-ci dispose d'un réel pouvoir d'inflexion des politiques locales en matière de distribution d'eau[620]. C'est vraisemblablement à l'occasion de la création du ministère de la santé publique, en 1936, que la tutelle sur la SNDE est scindée de la tutelle sur les pouvoirs locaux. Deux ministères sont désormais compétents pour les distributions d'eau, ce qui est paradoxal eu égard à l'objectif de centralisation qui a présidé à la création du ministère de la santé publique[621]. La situation ne s'améliore pas après 1945. Au travers de la politique de reconstruction du pays, le ministère des Travaux publics acquiert également d'importantes compétences de subventionnement des projets de distribution d'eau, parallèlement avec le ministère de la santé publique pour la SNDE, et le ministère de l'intérieur pour les provinces et les communes[622]. En 1945 également, le grand projet de loi sanitaire de 1911 est enfin promulgué, confiant au Roi le pouvoir de prendre toute mesure nécessaire notamment à assurer la salubrité de la voirie et des habitations « *notamment en ce qui concerne l'alimentation en eau potable et l'évacuation des matières et eaux usées* », et permettant au Roi d'imposer aux communes des travaux d'assainissement ou d'installations sanitaires[623]. L'étau du pouvoir central se resserre un peu plus sur les autorités locales. D'autant que de plus en plus de ministères se sentent concernés par la politique de l'eau. Une commission consultative est ainsi instituée par arrêté ministériel du 3 mai 1948, qui prend le nom de *Conseil supérieur des distributions d'eau* en 1950[624]. Celui-ci se compose de représentants des ministères de la santé publique, des affaires économiques, des travaux publics et de l'agriculture. Son existence est consacrée par la loi du 26 mars 1971, qui impose la consultation du Conseil avant l'adoption de toute mesure de police visant à protéger les eaux souterraines. C'est encore le ministère des travaux publics qui prend directement en charge l'érection des grands barrages destinés à l'alimentation en eau potable, tel celui de Nisramont.

Le barrage de Nisramont est d'ailleurs l'unique exemple national, en droit administratif belge, de l'entreprise d'Etat, une forme de gestion très particulière, réservée à des services à caractère commercial, industriel ou financier. Elle ménage une grande autonomie comptable à l'organisme, ainsi qu'une ébauche de personnalité juridique[625].

Mais l'activité majeure du pouvoir central s'exprime bien entendu au travers de la SNDE. Il n'y est pas seul, cependant, puisque les provinces et les communes sont également associées à la société. Au cours du siècle, les services rendus par la SNDE s'étendent à huit des neuf provinces belges – la province d'Anvers est la seule exception

[620] La loi précitée du 10 février 1922, *M.B.*, 15 février 1922 en est l'exemple le plus frappant à l'égard de la CIBE.
[621] L. VANDEWEYER (1995), *Het Ministerie van volksgezondheid (1936-1990). Organisatie en bevoegdheden* ; K. VELLE (1990), « De centrale gezondheidsadministratie in België voor de oprichting van het eerste Ministerie van Volksgezondheid (1849-1936) », pp. 190-194.
[622] SOCIÉTÉ WALLONNE DES DISTRIBUTIONS D'EAU (1991), *op.cit.*, p. 67.
[623] Loi sanitaire du 1er septembre 1945 concernant les mesures de prophylaxie et d'assainissement ainsi que toutes mesures d'organisation et de contrôle nécessaires, *M.B.*, 10 octobre 1945.
[624] Voy. l'avis de la section de législation du C.E. du 23 novembre 1967, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1967-1968, n° 167, pp. 11-12.
[625] Loi du 22 octobre 1970 érigeant en entreprise de l'Etat le service chargé de l'exploitation du complexe du barrage de Nisramont, *M.B.*, 17 décembre 1970. Sur l'entreprise d'Etat, voy. D. DÉOM (1990), *Le statut juridique des entreprises publiques*, pp. 360-362.

–, mais restent principalement confinés aux villes de moyenne importance et surtout aux petites localités. A partir de 1949, deux commissaires du gouvernement (l'un désigné par le ministre des finances, l'autre par celui de la santé publique) assistent aux séances du conseil d'administration, renforçant ainsi le contrôle du pouvoir central sur la société. La SNDE est également soumise à la loi du 16 mars 1954 et est versée dans la même catégorie que la SNCB, celle des organismes moins contrôlés. Il n'empêche, à l'instar des autres parastataux rencontrés, elle subit également un contrôle de plus en plus important, en particulier financier et budgétaire, notamment en matière de contrôle des prix (voy. *infra*) au cours des années 1970.

L'espace occupé par le pouvoir central dans le domaine des distributions d'eau est donc croissant jusqu'à la fin des années 1970.

2) Les communes, leur fusion et la régionalisation

Les communes, pour leur part, sont demeurées les actrices prépondérantes de la distribution d'eau. L'entre-deux-guerres a en effet permis la mise en œuvre des multiples possibilités administratives leur permettant de développer leurs services. Régies, concessions, intercommunales[626], SNDE : plus de la moitié des communes belges (davantage wallonnes que flamandes, on l'a dit) sont engagées directement ou indirectement dans l'exploitation de distribution d'eau sur leur territoire. De nombreuses communes combinent d'ailleurs les modes d'exploitation : une intercommunale s'occupe du captage et de l'adduction, tandis qu'une régie communale est en charge de la distribution. Ou bien une partie du territoire communal est desservie par la SNDE, tandis que l'autre l'est par une intercommunale. Ou encore une intercommunale assure l'ensemble du service pour les communes associées, et effectue le captage et l'adduction pour une autre intercommunale. Les possibilités semblent infinies. En 1939, un arrêté royal de pouvoirs spéciaux ajoute même la possibilité de créer des services autonomes au sein des pouvoirs locaux, lorsqu'ils revêtent un « *caractère industriel ou commercial* »[627].

Sans préjuger des multiples disparités locales, la tendance est néanmoins aux regroupements et aux économies d'échelle, imposés par les coûts de plus en plus considérables des infrastructures. La SNDE et les intercommunales dépassent dès l'entre-deux-guerres le nombre de distributions d'eau gérées en régie ou concédées par les communes. Régulièrement ensuite, les communes se déchargent du service sur la SNDE ou sur une intercommunale. L'ensemble des acteurs belges de la distribution se rassemble en 1948 dans une *Association nationale des services d'eau* (ANSEAU), pour « *entreprendre et favoriser l'étude en commun de toute question scientifique, économique ou administrative intéressant les services de distribution d'eau de Belgique*

[626] Le régime des intercommunales est généralisé par la modification de la Constitution du 24 août 1921, *M.B.*, 31 août 1921 ; et la loi du 1er mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique, *M.B.*, 16 mars 1922 ; mais sans pour autant abroger la loi de 1907. Voy. A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel de droit administratif*, pp. 209-216 et les abondantes références citées.

[627] Articles 147*bis* à 147*quater* de la loi communale, et article 114*bis* à 114*quater* de la loi provinciale, insérés par l'arrêté royal n° 24 du 26 juillet 1939 modifiant et complétant certaines dispositions des lois communale et provinciale relatives à la comptabilité des communes et des provinces, *M.B.*, 12 août 1939. Voy. aussi l'arrêté du Régent du 18 juin 1946 relatif à la gestion financière des régies communales, *M.B.*, 29 juin 1946.

ou s'y rattachant »[628]. Cette association prend la forme privée d'une association sans but lucratif, mais dont tous les associés sont des autorités publiques.

Une étape importante dans l'organisation administrative des distributions d'eau est franchie en 1975, à l'occasion de la fusion des communes. Au 1er janvier 1977, le nombre de communes passe de 2.359 à 596. L'objectif déclaré de la fusion, rappelle Xavier Mabille, est de regrouper les petites communes, « *de manière à procurer suffisamment de moyens d'action à chaque nouvelle entité locale* »[629]. La première conséquence de cette fusion est la réunion, dans un certain nombre de localités, de petits réseaux disparates sous une seule autorité communale, permettant une certaine harmonisation et de réelles économies de gestion. La seconde conséquence est moins heureuse : dans nombre de nouvelles communes, les réseaux de la SNDE, d'intercommunales ou d'anciennes communes cohabitent, menant à un relatif imbroglio organisationnel qui va mettre des années à se dénouer. Enfin, dernier changement important dans l'organisation administrative des pouvoirs locaux, la loi du 22 décembre 1986 réforme intégralement la législation applicable aux intercommunales, abrogeant notamment la loi de 1907 et uniformisant le régime juridique des intercommunales[630]. La principale conséquence, pour les intercommunales de distribution d'eau, est la suppression de la limite de 4% des dividendes qui peuvent être rétrocédés aux communes. Cela marque, symboliquement, un tournant vers un service plus commercial, qui se traduit d'ailleurs par un retour très discret des investisseurs privés dans les distributions d'eau, en Flandre en particulier. Ils se contentent soit de participations dans des intercommunales mixtes, soit bénéficient de nouvelles concessions communales[631].

Mais l'évolution administrative majeure de la fin du 20e siècle, dans le secteur de l'eau, est bien entendu celle de la régionalisation. Annoncée dès 1974, elle entraîne diverses tentatives de réorganisation interne de la SNDE entre ses composantes néerlandophones et francophones, sans succès notoire. Au niveau politique, certaines tensions communautaires se manifestent d'ailleurs à propos de cette réorganisation. Il est inscrit au procès-verbal du conseil des ministres du 18 juin 1976 que « *politiek gezien lijkt het onmogelijk hier een herstructurering door te voeren wanneer niet tegelijkertijd een gelijkaardige herstructurering wordt doorgevoerd in de Brusselse Intercommunale Watermaatschappij, vooral nu de raad van beheer gisteren een reeks benoemingen en bevorderingen heeft gedaan vooral ten voordele van de Franstaligen* »[632]. Le sort de la SNDE est explicitement lié à celui de l'intercommunale bruxelloise, considérée comme trop francophone. Cette idée va perdurer, on va le voir. Quelques mesures de séparation interne sont néanmoins adoptées, préparant une dissolution tendue de la SNDE au début des années 1980[633].

A sa place naissent deux nouvelles sociétés régionales, la VMW et la SWDE, dont les

[628] L. SPÈDE (1991), *op.cit.*, pp. 32-33. Voy. *infra* son équivalent au niveau international et européen.
[629] X. MABILLE (2003), *La Belgique depuis la Seconde Guerre mondiale*, p. 181 ; M. VAN AUDENHOVE (1990), *Histoire des finances communales*, vol. 2, pp. 702-704. Voy. la loi du 23 juillet 1971 concernant la fusion des communes et la modification de leurs limites, *M.B.*, 6 août 1971 ; l'arrêté royal du 17 septembre 1975 portant fusion de communes et modification de leurs limites, *M.B.*, 25 septembre 1975, ratifié par la loi du 30 décembre 1975, *M.B.*, 23 janvier 1976.
[630] Loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, *M.B.*, 26 juin 1987.
[631] P. CORNUT (2003), *op.cit.*, p. 64 ; A. DRUMAUX (1988), *Privatisation = moins d'Etat ?*, pp. 140-141.
[632] Procès-verbal du Conseil des ministres du 18 juin 1976, p. 9, aux A.G.R. – numérisé sur www.arch.be.
[633] SOCIÉTÉ WALLONNE DES DISTRIBUTIONS D'EAU (1991), *op.cit.*, pp. 99 et 106.

structures et le mode de fonctionnement demeurent cependant très comparables, tant entre elles qu'avec l'ancienne SNDE. Elles sont toutes les deux constituées sous la forme d'une société coopérative et soumises au contrôle instauré par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, ainsi qu'à la tutelle des exécutifs flamand et wallon. Seule la SWDE reste cependant soumise à la limite légale des 4% pour l'octroi de dividendes aux associés communaux ou privés[634]. Mais les changements ne s'arrêtent pas là. La réforme de l'Etat de 1988 transfère également aux régions la tutelle sur les pouvoirs locaux. Les gouvernements régionaux sont donc désormais compétents pour contrôler la politique de l'eau des provinces, des intercommunales et des communes. Dernier avatar de la méfiance flamande à l'égard de la CIBE : suite à cette réforme, celle-ci est scindée en trois intercommunales. La CIBE se réserve la production d'eau, et la distribution est désormais confiée à l'*Intercommunale voor Waterbedeling in Vlaams Brabant* en 1988, pour les communes associées situées en Région flamande, et à l'*Intercommunale bruxelloise de Distribution d'Eau* en 1989, pour les 19 communes de la nouvelle Région bruxelloise. Si les deux intercommunales de distribution peuvent ainsi relever de leur autorité de tutelle régionale, ce n'est pas le cas de la CIBE. Celle-ci, réunissant des communes de plusieurs régions, reste soumise à la seule tutelle du gouvernement fédéral.

La complexification administrative imposée par le processus de fédéralisation du pays se confirme plus que jamais, tandis que le mouvement de centralisation des compétences en matière de distribution d'eau s'en est trouvé fortement ralenti.

C. Financement : la question du prix de l'eau reste vive

La nécessité continue d'étendre et de renforcer les réseaux de distribution d'eau, au cours du 20e siècle, engendre des coûts considérables pour les différentes autorités publiques concernées. Leurs modes de financement sont variés, mais reposent encore essentiellement, comme au 19e siècle, sur l'emprunt, d'une part, et les subventions accordées par les provinces et le pouvoir central, d'autre part, repris par les régions ensuite, les prix payés par les consommateurs ne contribuant que pour une faible partie à ces investissements, servant surtout à couvrir les frais d'exploitation du service. Le budget communal est également sollicité dans les communes qui exploitent elles-mêmes leur service de distribution. Elles ne doivent par contre rien débourser, en principe, lorsqu'elles font appel à la SNDE, au sein de laquelle le système « SNCV » reste d'application : les dividendes communaux doivent permettre le remboursement des emprunts contractés.

La politique de subventionnement du pouvoir central représente la principale ressource mise à la disposition de la SNDE[635] comme des communes et des intercommunales.

---

[634] Voy. le décret flamand précité du 28 juin 1983, *M.B.*, 1er décembre 1983 ; et le décret wallon précité du 23 avril 1986, *M.B.*, 11 octobre 1986.

[635] *Société nationale des distributions d'eau* (1964)*, op.cit.*, p. 17. Loi du 25 juin 1937 tendant à accorder à la Société nationale des distributions d'eau des subsides complémentaires à ceux prévus dans la loi du 26 août 1913 instituant cette société, *M.B.*, 18 juillet 1937 ; art. 3, 7° et 3*bis* de l'arrêté du Secrétaire général du Ministère du travail du 27 janvier 1942 coordonnant les arrêtés portant unification de l'intervention de l'Etat en matière de subsides accordés aux administrations publiques subordonnées et aux organismes y assimilés, *M.B.*, 9-10 février 1942, maintenu par l'arrêté du Régent du 29 novembre 1944, *M.B.*, 14 décembre 1944, et du 31 août 1945, *M.B.*, 1er septembre 1945 ; arrêté-loi du 5 décembre

Cette politique est habilement utilisée pour conditionner l'octroi du subside à diverses obligations, telle la fourniture de l'eau au prix de revient, pour la CIBE, en 1922[636]. Elle s'étend sur l'ensemble de la période étudiée, en ayant nettement tendance à s'accroître, tant en ce qui concerne les montants, qui s'élèvent à 60% du coût des travaux dans l'après-guerre, qu'en ce qui concerne les bénéficiaires, toutes les communes se voyant ouvrir la possibilité d'y recourir, même en dehors de la SNDE[637]. En matière de logement social, le financement de l'extension et/ou du raccordement des habitations au réseau de distribution d'eau est même subsidiable intégralement grâce à la loi Brunfaut, du nom de son auteur, adoptée en 1949[638]. Cette politique active de financement n'en laisse pas moins la SNDE et les intercommunales en équilibre financier assez précaire durant toute la période étudiée[639]. Les sociétés régionales nées dans les années 1980 s'avèrent par contre plus rentables[640].

L'objectif ou l'obligation de fixer le prix de l'eau sur le prix de revient ne permet donc jamais de financer les grands travaux d'infrastructure. L'ampleur de ceux-ci a néanmoins inévitablement un impact sur les tarifs. Progressivement, des volumes d'eau limités sont fournis au prix de revient, le surplus étant facturé à un prix supérieur[641]. L'après-guerre voit fleurir des tarifs de plus en plus diversifiés, commune par commune, même lorsque celles-ci sont associées au sein d'une même intercommunale. Les tarifs de la SNDE sont en général un peu plus élevés que ceux des communes et intercommunales, puisqu'elle ne s'occupe en général que des communes moins densément peuplées, ayant donc un réseau de distribution beaucoup plus étendu pour un nombre nettement moins élevé d'habitations raccordées[642]. Même au sein de celle-ci, les tarifs sont cependant relativement inégaux. En réponse à une question parlementaire, le ministre ne peut que constater, en 1966, « *la grande diversité des organismes qui s'occupent de la distribution de l'eau potable.* (…) *La grande diversité des prix de l'eau représente dès lors la conséquence inéluctable de notre mode d'organisation de la distribution d'eau potable.* (…) *Toute intervention du Département semble devoir rester sans suite, puisque ce dernier serait confronté avec des administrations subordonnées, mais disposant d'une très large autonomie. Le Ministre est cependant disposé à faire rédiger une circulaire soulignant* (…) *que la consommation de l'eau potable est une nécessité vitale, qu'il convient, dans l'intérêt de la communauté, d'en maintenir le prix au niveau le plus bas possible et que toute augmentation injustifiée du prix de l'eau potable atteint particulièrement les familles*

1946 tendant à accorder à la Société nationale des distributions d'eau des subsides complémentaires à ceux prévus par la loi du 26 août 1913 instituant cette société, *M.B.*, 16-17 décembre 1946.

[636] Loi précitée du 10 février 1922, *M.B.*, 15 février 1922.

[637] Art. 4, 8° de l'arrêté du Régent du 6 novembre 1946 portant unification de l'intervention de l'Etat en matière de subsides aux administrations publiques subordonnées et organismes y assimilés, *M.B.*, 15 novembre 1946.

[638] Art. 8 de la loi du 15 avril 1949 instituant un Fonds national du logement, *M.B.*, 25-26 avril 1949, qui met à charge de l'Etat, notamment, l'*équipement* des habitations visées par la loi, à savoir en particulier l'alimentation en eau. Voy. l'impact de cette loi pour la CIBE dans L. SPÈDE (1991), *op.cit.*, p. 37, et pour la SNDE dans *Société nationale des distributions d'eau* (1964)*, op.cit.*, p. 22.

[639] Voy. notamment Fr. ROBERT, F.X. DE DONNÉA, M. MARCHAND, H. TULKENS (1988), « Entreprises et services publics : évolution institutionnelle générale et dix-neuf études de cas (1950-1980) », pp. 890-897.

[640] Voy. le détail du système de financement de la SWDE dans SOCIÉTÉ WALLONNE DES DISTRIBUTIONS D'EAU (2006), *La Société wallonne des eaux a 20 ans*, pp. 106-107.

[641] Voy. l'exemple de la CIBE dans L. SPÈDE (1991), *op.cit.*, p. 40.

[642] *Société nationale des distributions d'eau* (1964)*, op.cit.*, p. 23.

nombreuses »[643]. La réforme de la réglementation des prix, en 1971, offre cependant la possibilité au gouvernement de contrôler et modérer les tarifs de l'eau. Les services de distribution d'eau sont désormais soumis, non sans rencontrer de fortes contestations des pouvoirs locaux, à un contrôle tarifaire rigoureux exercé par la Commission de régulation des prix du ministère des affaires économiques, et ils sont en outre tenus de faire la déclaration de toute hausse des prix de la consommation d'eau potable[644].

Un dernier aspect financier fondamental renforce la complexité des relations entre les pouvoirs publics actifs dans le secteur de l'eau, et accentue les dissensions communautaires. Après la Seconde Guerre mondiale, les communes et les provinces, et plus tard les régions, principalement en Wallonie, manifestent la volonté de taxer les prélèvements d'eau potable effectués sur leur territoire. Leur principale préoccupation est de modérer la consommation des eaux souterraines et de financer leur protection[645]. C'est la SNDE qui est la principale « victime » de cette volonté, les intercommunales étant souvent dispensées de la taxe[646]. On a déjà signalé également le conflit communautaire engendré par cette politique au niveau de la Région wallonne.

Les coûts de distribution ne se limitent donc plus aux infrastructures et à l'exploitation, mais commencent désormais à intégrer la fiscalité environnementale des pouvoirs locaux et régionaux. Lorsqu'une taxe est imposée aux distributeurs, ceux-ci la répercutent en effet autant que possible dans leurs tarifs. Le temps d'une eau à bon marché semble définitivement révolu. Des politiques compensatoires en faveur des usages domestiques vont cependant être menées par l'Etat et les régions.

D. Régime juridique : la difficile consécration d'un droit au raccordement à la distribution d'eau

Les relations des services de distribution avec leurs utilisateurs sont le plus souvent fixées dans des règlements d'exploitation adoptés par les organismes concernés : SNDE, intercommunales et communes. Ils encadrent toujours le raccordement au réseau et la tarification de la consommation. Sans que ces règlements l'aient nécessairement consacré, la jurisprudence a reconnu dès l'entre-deux-guerres un « *droit d'être raccordés à une distribution d'eau établie pour le besoin des habitants, en se conformant aux prescriptions et conditions leur imposées pour l'obtention de ce raccordement* », fondé sur le principe d'égalité[647]. Maurice-André Flamme le confirme en 1989 : « *si une commune a créé un service public de distribution d'eau, elle a l'obligation d'autoriser le raccordement à la distribution de quiconque remplit les conditions d'usage du service et donc aussi l'obligation de desservir les usagers en eau*

[643] Rapport de la commission de la santé publique et de la famille, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1966-1967, n° 4-XXI/2, p. 32.
[644] Cela ressort des travaux préparatoires de la loi du 30 juillet 1971, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1970-1971, n° 966/7, pp. 18 et 22 ; confirmés par C.E., arrêt n° 20.193 du 14 mars 1980, *Administration publique trimestriel*, 1981, pp. 274-277. Voy. le commentaire de cet arrêt, qui fait état des controverses et contestations locales : X. LEURQUIN (1981), « La réglementation du prix de l'eau » ; et la loi du 30 juillet 1971 sur la réglementation économique et les prix, *M.B.*, 31 août 1971. Sur cette loi : R. ANDERSEN (1977), *La réglementation des prix en droit belge* ; J.M. FAVRESSE (1977), *Réglementation des prix et réglementation économique*.
[645] N. DE SADELEER (1991), « Les impôts et les redevances en matière d'eau en droit belge ».
[646] SOCIÉTÉ WALLONNE DES DISTRIBUTIONS D'EAU (1991), *op.cit.*, pp. 100 et 103-104.
[647] Liège, 18 juin 1937, *Revue de l'administration et du droit administratif*, 1938, p. 210.

potable dans des conditions convenables et en tout cas égales à celles dont jouissent les autres administrés »[648]. Cette obligation s'inscrit dans l'idée que, « *en distribuant l'eau, la commune n'est pas marchande, mais elle exerce une mission d'ordre public* »[649], ou plus précisément un service public.

De la théorie à la pratique, il demeure cependant toujours une marge. La consécration de ce droit n'empêche pas une partie de la population de rester privée d'accès à une distribution d'eau. La diffusion sociale de l'eau de distribution reste problématique durant l'entre-deux-guerres, mêmes si les grandes agglomérations poursuivent leurs efforts d'assainissement[650]. La loi Brunfaut du 15 avril 1949 impose certes d'équiper les logements sociaux en eau courante. Les efforts se poursuivent par ailleurs de manière spectaculaire pour permettre à toute habitation de bénéficier de l'eau potable, mais les résultats obtenus ne sont pas considérés comme satisfaisants avant la fin des Trente Glorieuses.

Parmi les autres mesures imposées par l'Etat aux distributeurs, il faut encore signaler la loi du 10 janvier 1977, adaptée ensuite par les régions, qui instaure un système de responsabilité objective pour les dommages dus au pompage d'eau souterraine, et crée un fonds destiné à rembourser les propriétaires d'immeubles fissurés ou effondrés à cause de ces prélèvements[651].

La SNDE et ses successeurs, tout comme les intercommunales, bénéficient du droit d'expropriation, du droit d'utiliser le domaine public et de divers privilèges fiscaux[652]. Leurs agents disposent d'un statut propre, qui ne commence à être modernisé qu'à partir des années 1960. La CIBE et la SNDE, par exemple, décident de développer la formation de leur personnel, d'introduire la notion de mérite en matière de rémunération, d'étendre l'action sociale et de développer les moments festifs, etc.[653]

E. International : de l'UNESCO à l'Europe, l'émergence tardive d'une politique internationale de l'eau

L'eau s'invite à tous les niveaux des relations internationales, au 20e siècle. Nous n'en évoquerons brièvement que quatre aspects, parmi ceux ayant exercé le plus d'influence sur la politique et l'exploitation de l'eau potable en Belgique.

L'aspect le plus ancien concerne les problématiques transfrontalières liées à des eaux souterraines ou de surface s'étendant sur plusieurs Etats. La question prend notamment de l'ampleur grâce aux mécanismes de résolution des conflits institués par la Société

[648] M.A. FLAMME (1989), *Droit administratif*, t. II, p.1134.
[649] Rapport du premier auditeur P. CHARLIER sous C.E., arrêt n° 20.193 du 14 mars 1980, *Administration publique trimestriel*, 1981, p. 277.
[650] C. DELIGNE, M. DAGENAIS, C. POITRAS (2006), *op.cit.*, p. 190.
[651] Loi du 10 janvier 1977 organisant la réparation des dommages provoqués par des prises et des pompages d'eau souterraine, *M.B.*, 8 février 1977 ; aménagée par le décret flamand du 24 janvier 1984, *M.B.*, 5 juin 1984 ; et le décret wallon du 11 octobre 1985, *M.B.*, 12 décembre 1985.
[652] Outre les lois et décrets précités de 1907, 1913, 1922, 1983 et 1986, voy. notamment la loi du 16 mars 1957 modifiant certaines dispositions fiscales relatives à la Société nationale des Distribution d'Eau, ainsi qu'aux associations de communes et de particuliers pour l'établissement de services de distributions d'eau ou pour des objets d'intérêt communal, formées selon les conditions de la loi du 18 août 1907, *M.B.*, 30 mars 1957.
[653] L. SPÈDE (1991), *op.cit.*, p. 37 ; *Société nationale des distributions d'eau* (1964)*, op.cit.*, pp. 37-39.

des Nations. En 1936, les Pays-Bas contestent devant la Cour permanente de justice internationale la construction du canal Albert entre la Meuse et Anvers, supposée permettre l'alimentation de la ville en eau potable. Les Hollandais critiquent essentiellement, mais sans succès, la réduction importante du débit des eaux de la Meuse que l'ouvrage va entraîner, au préjudice de l'alimentation en eau douce de l'Etat batave[654]. La quantité d'eau pouvant être puisée ainsi que, au fur et à mesure de la dégradation des eaux de surface, la qualité de l'eau transfrontalière, font l'objet de diverses négociations internationales après 1945, essentiellement avec les Pays-Bas et la France, non sans susciter de nouvelles tensions communautaires dans le cadre de la régionalisation de la politique de l'eau. L'amélioration de la qualité des eaux de la Meuse et la fourniture d'eau douce par la Wallonie est en effet liée à l'amélioration des liaisons fluviales de l'Escaut et du canal Albert, surtout favorable au port d'Anvers[655]. En réalité, jusqu'en 1990, les contraintes juridiques internationales demeurent rares en la matière, bien que la qualité et le débit de l'eau se soient invités comme vecteurs prépondérants de conflit interétatique au cours du 20e siècle[656]. A défaut de textes contraignants, des principes généraux du droit sont cependant dégagés par la doctrine internationale pour régler les usages transfrontaliers de l'eau, imposant principalement de ne pas abuser de son droit d'usage de ces eaux et de ne pas nuire à l'Etat voisin[657].

Les préoccupations sanitaires apparues au 19e siècle restent essentielles pour l'analyse de la qualité de l'eau, en particulier pour définir si elle est potable ou non. L'activité de l'*Office international d'hygiène publique* est cependant entravée par le refus américain de le rattacher à la Société des Nations, qui crée dès lors une institution concurrente en 1921, l'*Organisation d'hygiène de la Société des Nations*. Les deux institutions coexistent jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Si elles se soucient de l'alimentation des populations en eau potable, c'est au sein d'un ensemble considérable d'études et de missions sanitaires[658]. L'apport de ces deux organismes internationaux au secteur de l'eau est ainsi peu visible. La création de l'ONU et de l'UNESCO en 1945, de l'UNICEF en 1946, puis de l'*Organisation mondiale de la Santé* (OMS) en 1948, comme successeur des deux institutions sanitaires de l'entre-deux-guerres, vont profondément changer cette discrétion de la politique internationale de l'eau. Celle-ci devient, au tournant des années 1970, une préoccupation majeure de ces quatre institutions réunies, « *considérant que l'eau, en raison de l'accroissement démographique et de l'augmentation et de la multiplication des besoins et des exigences des êtres humains, est un sujet de préoccupations de plus en plus vives pour l'humanité, que les ressources en eau douce existant dans le monde sont limitées et que la préservation et la protection de ces ressources sont d'une grande importance pour toutes les nations* »[659]. C'est l'UNESCO qui est le principal organisme en charge de la politique internationale de l'eau, en particulier grâce au *Programme hydrologique international* lancé en 1975, consacré à l'étude scientifique du cycle hydrologique et à

---

[654] Cour permanente de justice internationale, arrêt du 28 juin 1937, *Affaire des prises d'eau de la Meuse*, n° 69, série A/B – numérisé sur www.icj-cij.org.
[655] D. AUBIN, F. VARONE (2001), *op.cit.*, p. 23.
[656] CONSEIL D'ETAT (France) (2010), *L'eau et son droit*, Annexe 14 : « Les guerres de l'eau : conflits interétatiques et infraétatiques », pp. 357-365 ;
[657] CONSEIL D'ETAT (France) (2010), *op.cit.*, Annexe 2 : « Le droit international de l'eau », pp. 256-258.
[658] M.D. DUBIN (1995), « The League of Nations Health Organisation », pp. 56-79 ; *Vingt-cinq ans d'activité de l'Office international d'hygiène publique 1909-1933* (1933).
[659] Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, 25e session, n° 2669 du 8 décembre 1970 – disponible sur www.un.org ; ainsi que la doctrine internationale qui l'a suscitée, citée dans CONSEIL D'ETAT (France) (2010), *op.cit.*, Annexe 2 : « Le droit international de l'eau », p. 253.

l'élaboration de stratégies et de politiques relatives à la gestion des ressources en eau. L'ensemble de ces organismes mettent également l'alimentation en eau potable au cœur des stratégies de développement des pays du Tiers-monde.

C'est également après la Seconde Guerre mondiale que la coopération scientifique et technique en matière de distribution d'eau se développe de manière institutionnelle. L'*Association internationale des distributions d'eau* (AIDE - IWSA – *International Water Supply Association*) est créée en 1947 et siège à Londres. Elle tient son quatrième congrès à Bruxelles en 1958. L'association centralise et diffuse les informations techniques et statistiques, réalise de nombreuses études et représente les intérêts des distributeurs d'eau au niveau international. Son équivalent européen est fondé en 1975 par les six pays fondateurs des Communautés européennes, sous l'acronyme EUREAU.

Enfin, juridiquement, l'influence la plus grande est incontestablement exercée par le développement des institutions européennes. C'est d'abord au sein du Conseil de l'Europe qu'est adoptée à Strasbourg, en 1968, la « Charte de l'eau », qui proclame deux ans avant l'ONU l'importance de préserver et contrôler les réserves d'eau douce, pour éviter qu'elles ne s'épuisent. La CEE va également s'ingérer dans la préservation de la qualité des eaux, sous l'influence des actions menées au niveau de l'ONU et du Conseil de l'Europe. De premières directives sont promulguées à cet effet, imposant des normes de qualité et une obligation de contrôle, de l'eau potable en particulier. Les préoccupations environnementales s'affirment ensuite, en tentant de maîtriser les sources de pollution des eaux[660]. En analysant l'impact de ces politiques sur les différents Etats membres de la CEE, Dominique Drouet identifie un double phénomène en 1989, à savoir d'une part une « *réglementation accrue au niveau européen, en particulier en ce qui concerne les exigences de qualité de l'eau et de protection de l'environnement, et* [une] *déréglementation, notamment au plan du financement et des statuts des organismes gestionnaires* » d'autre part[661].

SECTION II – LES RAISONS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

Les acteurs publics des distributions d'eau s'étant multipliés, les raisons de leur intervention auraient naturellement dû être enclines à se diversifier. Tel ne nous semble pas avoir été le cas. Au contraire, la politique de l'eau s'est globalement unifiée, dans un mouvement inverse à l'éparpillement des institutions administratives. L'objectif majeur est désormais la fourniture à tous d'un accès en quantité suffisante à une eau de qualité. La protection de la santé et la protection de l'environnement en deviennent presque des instruments au sein d'une politique de l'eau. C'est un revirement remarquable qui caractérise l'évolution du secteur au 20e siècle.

[660] Directive 75/440/CEE du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres, *J.O.*, L 194, 25 juillet 1975 ; directive 80/778/CEE du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, *J.O.*, L 229, 30 août 1980. Voy. les autres textes européens cités par D. AUBIN, F. VARONE (2001), *op.cit.*, pp. 24-25 ; et L. CAHSMAN (1991), « La réglementation communautaire en matière d'eau : une vision d'ensemble ».

[661] D. DROUET (1989), « La recomposition du secteur de l'eau en Europe », p. 48.

A. L'innovation technique, industrielle et commerciale

Le rôle des progrès scientifiques, tant hydrauliques et électriques que biologiques et chimiques, est déterminant dans l'évolution des distributions d'eau. S'ils ont seuls permis l'expansion continue des réseaux, ils ont aussi permis la diversification des sources d'approvisionnement : pompages dans des nappes de plus en plus profondes ; filtrage et épuration des eaux de surface ; construction de barrages, etc. Les découvertes techniques ont été indispensables aux évolutions décrites. Plus que dans d'autres secteurs, peut-être, les savants et les experts, au sein ou en dehors du secteur public, se sont en outre manifestés auprès des pouvoirs publics, pour attirer leur attention sur les progrès, mais aussi et surtout sur les problèmes liés à l'alimentation du pays en eau potable. Ils ont calculé les risques d'épuisement des nappes phréatiques connues, recommandé la construction de barrages, alerté de la pollution croissante des cours d'eau, puis des eaux souterraines. Pour justifier le régime d'autorisation imposé en 1946 pour exploiter des eaux souterraines, il est fait état de mise en garde récurrente des scientifiques, des géologues en particulier qui avaient averti que « *par suite de l'accroissement régulier du nombre des puits, dits artésiens, forés dans ces régions, on constate que le niveau hydrostatique des nappes captives baisse régulièrement d'année en année et que les réserves d'eau sont actuellement sérieusement entamées dans plusieurs grosses agglomérations industrielles* »[662]. Le sommet est atteint à l'occasion de la création du Commissariat royal au problème de l'eau en 1965. De même, pour la protection des nappes phréatiques en 1971, le gouvernement constate que « *la nécessité d'une protection des réserves aquifères souterraines est unanimement reconnue par les spécialistes, géologues, hydrologues, sociétés de distribution d'eau : c'est un problème dont la solution est urgente si l'on ne veut pas compromettre irrémédiablement pour un proche avenir, les besoins en eau de la population* »[663].

Les initiatives industrielles ou commerciales sont par contre très peu présentes dans le secteur de l'eau, dominé par les pouvoirs locaux. La crise des finances publiques consécutive à la crise pétrolière, qui est également ressentie par les communes et les intercommunales, permet néanmoins à quelques grands groupes financiers de mettre un pied dans l'exploitation de distributions d'eau. C'est en particulier le cas des groupes actifs dans l'électricité, désireux de faire valoir leurs connaissances hydrauliques dans les autres métiers de l'eau, après avoir déjà contribué à lancer la télédistribution[664].

B. L'influence du droit et des réseaux internationaux

Au contraire des autres secteurs étudiés, les distributions d'eau demeurent essentiellement locales, et les réseaux internationaux ne sont pas reliés entre eux. L'influence internationale sur l'action publique reste donc faible jusque dans les années 1970, d'autant plus que la politique internationale dans le secteur de l'eau est discrète, voire inexistante. Même pour les eaux transfrontalières, la Belgique se considère souveraine et ne tient peu ou pas compte des conséquences de sa politique sur ses voisins, comme en témoigne l'irritation hollandaise qui a conduit au procès devant la

[662] Rapport au Régent sous l'arrêté-loi précité du 18 décembre 1946, *M.B.*, 6 mars 1947.
[663] Exposé des motifs de la loi du 26 mars 1971, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1967-1968, n° 167, p. 1.
[664] R. BRION, J.L. MOREAU (1995), *Tractebel 1895-1995*, p. 261 ; A. DRUMAUX (1988), *Privatisation = moins d'Etat ?*, pp. 140-141.

Cour permanente de justice internationale. Seuls les progrès scientifiques ne semblent pas avoir eu la moindre difficulté à franchir les frontières.

La situation évolue cependant significativement dans la seconde moitié du siècle. La loi de 1950, qui impose les premières mesures contre la pollution, évoque à titre très subsidiaire le fait que « *en prenant en Belgique, sur notre propre sol, les mesures nécessaires contre la pollution des cours d'eau, nous serons bien mieux placés pour demander à l'étranger de ne pas polluer nos cours d'eau* »[665]. L'argument n'est pas décisif, mais il est significatif d'une évolution des mentalités. L'action onusienne ensuite, comme celle du Conseil de l'Europe, relayées par les premières directives européennes, exercent enfin une influence un peu plus marquée sur les premières législations régionales, nettement plus soucieuses de la protection de l'environnement. Plusieurs décrets flamands et wallons adoptés dans les années 1980 s'inspirent des règles européennes, qu'ils s'appliquent à transposer.

C. L'amélioration du service au public

Comme indiqué en introduction de ce chapitre, l'objectif déterminant du 20e siècle est d'assurer à tous un accès en quantité suffisante à une eau de qualité, moyennant un tarif suffisamment bas. Le leitmotiv est constant, et justifie toutes les actions de l'Etat, de la SNDE, des intercommunales, des provinces ou des communes. Ce motif prime d'ailleurs souvent sur les considérations économiques ou financières, qui ne freinent pratiquement jamais, à l'exception du début des années 1980, les investissements dans les distributions d'eau.

Améliorer le service au public, c'est donc d'abord étendre les infrastructures, dans l'objectif ultime de relier l'ensemble des habitations du royaume. Les résultats sont relativement lents à être obtenus, en Flandre en particulier, mais le nombre de maisons privées d'alimentation en eau potable, en 1990, est très réduit (inférieur à 1%).

C'est en second lieu garantir la fourniture d'une eau saine. Au départ d'une simple analyse chimique et biologique de l'eau, les politiques publiques évoluent vers des obligations de contrôle et de qualité. Les distributeurs s'y soumettent en filtrant et purifiant l'eau qu'ils utilisent. Les subsides gouvernementaux leur sont octroyés vu « *la nécessité de sauvegarder la santé publique* »[666]. L'action de l'Etat évolue enfin vers la prévention contre les sources de dégradation de la qualité de l'eau. Ce n'est plus seulement aux distributeurs qu'il appartient d'agir, mais également et surtout aux pollueurs. En somme, l'Etat doit adopter « *les mesures appropriées pour protéger les eaux souterraines qui doivent pouvoir servir aux usages alimentaires et domestiques* »[667].

Troisième façon d'améliorer le service, c'est de garantir la quantité des eaux disponibles. Les barrages, les systèmes d'alimentation artificielle des nappes phréatiques, les rares mesures de restriction (sécheresse de 1976), la fiscalité sur les prises d'eau, sont supposés y contribuer. Pas seulement : le ministre évoque aussi en 1976, « *en matière d'économie de l'eau* » : « *rejet à l'égout de grandes quantités d'eau*

[665] Rapport de la commission de la santé publique, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1949-1950, n° 250, p. 3.
[666] Rapport au Régent précédant l'arrêté-loi précité du 5 décembre 1946, *M.B.*, 16-17 décembre 1946.
[667] Exposé des motifs de la loi du 26 mars 1971, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1967-1968, n° 167, p. 3.

peu ou pas polluée, qui pourraient être à peu de frais partiellement ou totalement recyclées ; nécessité d'une répartition rationnelle dans une région déterminée des disponibilités en eau souterraine et en eau de surface (…) *; nécessité d'une contribution de tous les utilisateurs à une réduction des prélèvements d'eau* » en cas de baisse permanente d'une nappe aquifère. En synthèse, il faut « *assurer l'exploitation rationnelle des ressources aquifères souterraines, leur répartition équitable entre les utilisateurs et la protection des biens de la surface* »[668].

Quatrième et dernière amélioration envisagée, celle d'une tarification basse de l'alimentation en eau potable. L'objectif est cependant, dans ce cas, bien plus difficile à rencontrer, eu égard à la disparité des organismes exploitant les distributions d'eau. L'Etat s'y efforce d'abord en conditionnant, lorsque c'est possible, l'octroi de subsides à la fixation du prix de l'eau sur le prix de revient. Il maintient le cap en octroyant des avantages fiscaux aux intercommunales en 1957, en insistant sur le fait « *qu'il se recommande de ne pas augmenter le prix de revient de l'eau* »[669]. Mais c'est surtout la soumission du prix de l'eau à la réglementation des prix, après 1971, qui permet d'atteindre une certaine efficacité en la matière.

Contrairement au 19e siècle, les objectifs d'amélioration poursuivis par les pouvoirs publics s'avèrent nettement mieux rencontrés à la fin des années 1980. Si les pollutions sont encore importantes, la qualité sanitaire des eaux de distribution n'est que très rarement mise en cause. Les progrès de la science aidant, les distributeurs ont en outre réussi à relier la plus grande partie des habitations du pays, sans jamais avoir été confrontés – la sécheresse de 1976 exceptée – à une réelle pénurie des eaux disponibles.

D. Les objectifs budgétaires

Les objectifs budgétaires semblent essentiellement avoir été vécus comme des contraintes par les différentes institutions publiques chargées de la distribution de l'eau. Si, pour rappel, les intercommunales et la SNDE ne peuvent pas faire de bénéfices, elles ne peuvent en principe pas davantage encourir de pertes. « *Outre qu'ils assument leurs frais d'investissement, ces services doivent être « self supporting »* »[670]. Or, même à l'aide des subsides de l'Etat, des régions ou des provinces, qui sont légalement limités entre 30 et 60% des investissements nécessaires durant toute la période examinée, les charges financières restent extrêmement lourdes pour tous les distributeurs.

La réduction drastique des sociétés concessionnaires d'abord, et des régies communales ensuite, est d'ailleurs généralement attribuée à leurs difficultés financières. Elles sont poussées à rechercher des économies d'échelle, que leur offrent la SNDE ou la création d'intercommunales. Ce regroupement caractérise, de manière plus générale, le service de la distribution d'eau : les problèmes financiers peuvent justifier des changements dans les modes de gestion ou de financement, mais pas la suppression, ni même la réduction du niveau de qualité du service. Les objectifs budgétaires font donc agir ou réagir les pouvoirs publics, mais la fourniture d'une eau saine prime.

[668] Exposé des motifs de la loi du 9 juillet 1976, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1975-1976, n° 718/1, p. 2.
[669] Rapport de la commission des finances, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1956-1957, n° 631/2, p. 2.
[670] Rapport de la commission des finances, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1956-1957, n° 631/2, p. 2.

Seule nuance, mais elle est de taille : c'est la fixation du prix de l'eau. Si l'Etat a continuellement soutenu son maintien à un tarif le plus faible possible, tel n'était par contre pas le cas des distributeurs. Même tenus par la liaison du prix de l'eau au prix de revient, ceux-ci ont toujours gardé à l'esprit la possibilité de couvrir l'augmentation des frais par l'augmentation du tarif. Pire même, le ministre le reconnaît lui-même, « *de très grandes divergences existent, en effet, en ce qui concerne son prix de revient même. Certaines communes se servent du prix de l'eau potable comme d'un moyen indirect de taxation en vue d'alimenter le budget communal* »[671]. Si le pouvoir central s'oppose politiquement à cette façon de faire[672], il n'en demeure pas moins fort démuni pour l'interdire légalement. Le recours à la réglementation des prix a pu, certes, sérieusement réduire cette instrumentalisation fiscale des distributions d'eau. Mais c'est à la même époque qu'apparaissent les taxes provinciales et, parfois, locales sur le prélèvement d'eaux souterraines – en principe dans un but environnemental et d'économie de la consommation d'eau –.

E. L'instrumentalisation politique

Au-delà d'une instrumentalisation fiscale plutôt anecdotique, puisque réservée aux seules communes exploitant en régie leur distribution d'eau, la politique de l'eau au 20e siècle a bien entendu servi divers objectifs étrangers à l'alimentation en eau potable. Il faut cependant signaler d'emblée à quel point ceux-ci sont apparus en retrait par rapport à l'importance du service lui-même, incluant les objectifs sanitaires et environnementaux de la consommation de l'eau. On l'a déjà souligné, la santé publique et l'environnement, comme les sciences qu'ils mobilisent, semblent davantage au service de la fourniture de l'eau que la politique de l'eau n'est au service de la santé ou de l'environnement. Même si, bien entendu, les trois aspects sont inextricablement liés.

Le pouvoir central a néanmoins incontestablement continué à renforcer son contrôle sur les distributions d'eau, au détriment des pouvoirs locaux. Vu le bouleversement des rapports politiques au 20e siècle, cette volonté n'est sans doute plus tant le reflet de tensions politiques entre les deux niveaux de pouvoir. Il nous paraît plus vraisemblable d'y voir la preuve de la détermination du gouvernement à étendre partout la distribution d'une eau saine, là où de nombreuses communes restaient en défaut d'agir.

Les relations entre le pouvoir central et la SNDE, par contre, sont nettement plus complexes. Dans un premier temps, le phénomène de politisation identifié dans les autres secteurs semble nettement moins présent à la SNDE. « *En fait, la Société nationale ne dépend pas davantage des villes et de l'Etat, ses sociétaires, qu'un conseil d'administration ne dépend des actionnaires qui ont ratifié ses pouvoirs. Il est à noter qu'en fait l'Etat, s'il contrôle les plans d'adduction d'eau avant de souscrire sa quote-part dans les travaux projetés, n'intervient plus par la suite ; il n'a pas fait jusqu'ici usage des droits qu'il tient* » de la loi, à savoir son droit de veto. « *L'expérience de ces dernières années montre que si des critiques doivent être adressées au pouvoir central, à propos de l'usage de ce droit de veto, ce n'est pas d'en avoir abusé, mais, au*

[671] Rapport de la commission de la santé publique et de la famille, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1966-1967, n° 4-XXI/2, p. 32.
[672] Voy. encore le rapport de la commission des finances, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1956-1957, n° 631/2, p. 2.

contraire, de n'y avoir pas eu recours dans les cas où c'eût été nécessaire »[673]. Après la Seconde Guerre mondiale, cependant, il n'est pas douteux que la direction de la société, comme celle des intercommunales, à l'instar de l'ensemble des parastataux, fait l'objet de subtils équilibres politiques, caractérisés par la loi sur le pacte culturel de 1973. Le poids des familles politiques ne semble cependant pas avoir été déterminant dans les décisions prises dans le secteur de l'eau. Les oppositions étaient davantage locales, un parlementaire pouvant contester à l'occasion l'utilité ou l'efficacité d'une mesure pour sa commune ou sa province.

Ces oppositions régionales se sont par contre fortement cristallisées dans les relations entre les deux grandes communautés linguistiques belges. Les conflits entre la Flandre et la Wallonie n'ont cessé de s'exacerber après la Seconde Guerre mondiale. En Flandre, ils pouvaient se nourrir d'une certaine rancœur, suite au déséquilibre très important entre les communes rurales des deux régions. Là où une grande majorité de communes wallonnes étaient reliées à un réseau de distribution, seul un quart des communes flamandes étaient alimentées en eau en 1940. En Wallonie, dans la foulée d'un mouvement wallon en plein essor, l'obligation de laisser s'écouler une importante partie de leurs ressources en eau vers le Nord du pays était assez mal perçue. Les interpellations parlementaires sont régulières pour dénoncer les deux situations. Les relations entre néerlandophones et francophones sont de plus en plus tendues au sein de la SNDE comme de la CIBE. La régionalisation annoncée de la politique de l'eau semble en être tant la cause que la conséquence. Ces divergences régionales se manifestent spécialement lors des négociations relatives à la Meuse et à l'Escaut avec les Pays-Bas, dans les années 1970 ; ou à l'occasion de la nouvelle taxe imposée par la Région wallonne sur le prélèvement d'eaux souterraines en 1985.

De manière plus constructive, les pouvoirs publics sont surtout conscients de l'importance de leur activité pour la société en général, et l'économie en particulier. Les subsides gouvernementaux sont octroyés « *vu le grand intérêt social des travaux de distributions d'eau* »[674]. L'eau est aussi primordiale pour un grand nombre d'industries et tout spécialement pour l'irrigation des cultures et l'agriculture. Cette dernière peut profiter tout particulièrement des mesures de protection contre la pollution. Le législateur dénonce ainsi en 1950 les préjudices subis à cause de la pollution par les bateliers, les riverains des cours d'eau, les fermiers, les touristes, les industries, la faune et la flore aquatiques, tous potentiels bénéficiaires des mesures de sauvegarde proposées. A l'instar des objectifs budgétaires, cependant, l'intérêt économique n'est pas prépondérant dans le secteur de l'eau : « *l'économie, l'industrie, n'est pas un but en soi, mais un moyen au service de l'homme. La vie de l'homme, sa santé est d'une valeur bien supérieure. Il est intolérable, alors que certains organismes privés ou publics font de gros sacrifices, de permettre que d'autres puissent impunément polluer scandaleusement nos cours d'eau* »[675].

Plus prosaïquement enfin, dans la foulée des politiques keynésiennes déjà signalées, les intercommunales comme la SNDE ont aussi été mises à contribution pour favoriser

[673] A. BUTTGENBACH (1942), *Les modes de gestion des services publics en Belgique*, p. 569, en note. Nous n'avons pu identifier les reproches qu'il formulait à l'égard de la SNDE. Il fait là peut-être allusion aux investissements très importants des années 1930, ou aux relations conflictuelles entre la SNDE et les communes associées, dont le budget est lourdement obéré par la crise économique.
[674] Rapport au Régent précédant l'arrêté-loi précité du 5 décembre 1946, *M.B.*, 16-17 décembre 1946.
[675] Rapport de la commission de la santé publique, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1949-1950, n° 250, pp. 2-3.

l'expansion ou le redressement économique et lutter contre le chômage, en échange de généreux subsides[676].

CONCLUSIONS

L'état des distributions d'eau en 1990 est bien plus satisfaisant qu'au début du siècle. Les deux sociétés ayant succédé à la SNDE desservent environ deux cinquièmes de la population, soit environ 3,5 millions d'habitants ; toutes les autres communes et habitations sont alimentées par les intercommunales ou les communes elles-mêmes. Plus de 99% de la population est enfin reliée à l'eau potable[677]. Le prix de celle-ci est certes maîtrisé mais reste lié au prix de revient des exploitants, qui peut s'avérer assez lourd dans certains cas.

Les pouvoirs publics ne se sont pas contentés d'assurer la liaison physique de chaque habitation. Ils garantissent désormais une eau potable, soumise à des normes strictes de qualité sanitaire. L'Etat s'est d'ailleurs aussi attaqué aux sources de pollution et notamment, on en a peu parlé, au processus d'épuration des eaux usées. Enfin, les distributeurs se sont toujours évertué à répondre à la croissance prodigieuse de la demande d'eau, en particulier dans la seconde moitié du 20e siècle.

L'eau a incontestablement acquis une dimension nouvelle au cours de ce siècle. Son usage alimentaire en est presque devenu périphérique, et représente un faible pourcentage de la consommation domestique, sans parler des usages industriels, considérables eux aussi. Cette dimension nouvelle a d'ailleurs entraîné une prise de conscience internationale de l'enjeu stratégique des ressources aquifères, sources de conflits de plus en plus récurrents. Enjeu non seulement stratégique mais aussi de développement des pays du Tiers-monde, comme on les appelle encore à l'époque. Cette prise de conscience internationale ne se traduit cependant pas encore, avant 1990, en mesures très concrètes ni vraiment contraignantes.

Sur le plan national, cependant, le défi était de taille, et la course à l'eau a essoufflé plus d'un responsable public. Caractéristique du service, en effet, les acteurs de la distribution d'eau sont demeurés publics durant toute la période, à de rares exceptions près. La course qu'ils ont menée pour construire et étendre leurs réseaux, malgré qu'elle ait duré près d'un siècle, a donc permis d'atteindre des résultats enfin satisfaisants.

---

[676] Chapitre II de l'arrêté royal du 2 février 1959 relatif à l'intervention financière de l'Etat pour l'exécution de travaux par les provinces, communes associations de communes, associations de polders ou de wateringues, avec l'aide des chômeurs, *M.B.*, 5 février 1959 ; L. SPÈDE (1991), *op.cit.*, p. 44.

[677] P. CORNUT (2003), *op.cit.*, p. 42 ; SOCIÉTÉ WALLONNE DES DISTRIBUTIONS D'EAU (1991), *op.cit.*, p. 109.

TITRE II – LE DROIT DES SERVICES PUBLICS ECONOMIQUES

La synthèse juridique des quatre exposés qui précèdent peut, contrairement au 19e siècle, s'appuyer sur une doctrine solide, à défaut d'être abondante. Trois grandes thèses de doctorat au moins ont étudié en profondeur, sous des angles divers, le droit des services publics économiques au 20e siècle[678]. Le présent titre s'appuie principalement sur les travaux majeurs du professeur liégeois André Buttgenbach, des professeurs louvanistes Paul Orianne et Diane Déom, mais aussi du professeur bruxellois Maurice-André Flamme. Outre la présentation synthétique de ces travaux, le présent titre s'attache à faire le lien entre ceux-ci et le droit des secteurs étudiés, tout en poursuivant la distinction théorique proposée par l'analyse du droit des services publics économiques au 19e siècle.

L'existence d'une notion juridique de service public ne fait ainsi plus débat, en Belgique, depuis la publication de la thèse précitée de Buttgenbach, qui lui a soigneusement lié un régime juridique propre, inspiré par la doctrine française. Dans ses travaux ultérieurs, Buttgenbach a cependant distingué deux acceptions différentes de la notion de service public : un sens *organique* et un sens *fonctionnel*, auxquelles il attache un régime juridique distinct. Si la distinction est parfois critiquée, elle traverse néanmoins toute la doctrine ultérieure jusqu'à nos jours. L'histoire du droit des industries de réseaux paraît cependant permettre de s'éloigner de cette distinction. Les deux notions de service public se développent par ailleurs en parallèle avec une nouvelle notion, européenne celle-là, de *service d'intérêt économique général*, dont l'influence en droit belge reste encore limitée (**CHAPITRE 1er**).

Le droit des industries de réseaux nous conduit ensuite à distinguer les deux étapes de la création (**CHAPITRE 2**) et de l'organisation (**CHAPITRE 3**) d'un service public. A l'instar du 19e siècle, cette distinction n'est peu ou pas mise en exergue par la doctrine contemporaine, qui en aborde néanmoins la plupart des aspects. Elle s'écarte délibérément de la présentation classique de Buttgenbach, et trouve un soutien qui semble, *a posteriori*, évident dans les développements européens du droit des services d'intérêt économique général. La grille d'analyse fournie par l'étude du 19e siècle ne perd donc pas sa pertinence. Elle constitue encore une reconstruction théorique du passé, mais s'appuie bien plus largement sur les conceptions juridiques en vigueur durant la seconde moitié du 20e siècle.

Ce qui est particulièrement remarquable, durant la période étudiée, c'est la diversification des modes d'intervention de l'Etat, en particulier des modes de collaborations avec les entreprises privées, ainsi que le recours aux formes juridiques du droit privé. Cette diversité extraordinaire conduit à proposer un second amendement fondamental à la théorie classique du service public, telle que formulée par Buttgenbach. Cet amendement consiste à supprimer la frontière entre la gestion privée et la gestion publique d'un service public. Si cette frontière semblait encore identifiable en 1919, bien que déjà poreuse depuis plusieurs dizaines d'années, son tracé est particulièrement malmené en 1990. Sans préjuger des orientations ultérieures, la proposition d'une gradation de la gestion d'un service public entre un pôle public et un

[678] Les trois thèses visées sont : A. BUTTGENBACH (1942), *Les modes de gestion des services publics en Belgique* ; P. ORIANNE (1961), *La loi et le contrat dans les Concessions de service public* ; et D. DÉOM (1990), *Le statut juridique des entreprises publiques*.

pôle privé, inspirée des travaux de Guy Vanthemsche et de Frederik Vandendriessche cités en introduction[679], nous paraît mieux à même de refléter la réalité juridique du 20e siècle.

[679] G. VANTHEMSCHE (1997), *Les paradoxes de l'Etat* ; F. VANDENDRIESSCHE (2004), *Publieke en Private Rechtspersonen*.

CHAPITRE 1er. LA NOTION DE SERVICE PUBLIC

Le 19e siècle a permis de dessiner une première approche belge du service public. La notion s'y appliquait aux activités d'intérêt public, d'intérêt collectif ou d'intérêt général confiées à l'Etat, aux provinces, aux communes, à des établissements publics ou, le cas échéant, à une entreprise privée ou un particulier, le plus souvent par la voie de la concession. En ce sens, on peut considérer que cette approche du service public était d'abord fonctionnelle. Il n'était en revanche pas encore reconnu, ni par la doctrine ni par la jurisprudence, que cette qualification emportait l'application d'un régime juridique particulier.

La doctrine et la jurisprudence du 20e siècle se sont désormais emparées de cette notion, et vont tenter de lui donner un contour théorique de plus en plus précis. Le service public prend cependant une orientation sensiblement différente de celle du 19e siècle, principalement inspirée par les théories françaises de Maurice Hauriou et Léon Duguit. La doctrine française connaît en effet des développements considérables, donnant naissance à un « *service public à la française* » fortement ancré dans les pratiques politiques et la conscience nationale, au point d'être analysé comme ayant participé à « *une conception renouvelée de la République elle-même* »[680]. Désormais, un régime juridique lui est explicitement lié par une doctrine de plus en plus abondante[681]. Cette doctrine française inspire fortement André Buttgenbach lors de la rédaction de son incontournable *Théorie générale du service public*. Il s'inscrit dans la continuité de celle-ci, en tentant d'y inscrire les spécificités du droit administratif belge[682]. C'est seulement à partir de la publication de sa thèse, en 1942, que la notion de service public prend une réelle dimension juridique en Belgique (**A.**).

Peu après la consécration de la notion juridique de service public en Belgique, émerge dans le droit des Communautés européennes, et en particulier dans le Traité de Rome, une nouvelle notion qui semble proche du service public, celle de « *service d'intérêt économique général* » (ci-après « SIEG »). Celle-ci, intimement liée à la montée en puissance des règles de concurrence et à l'objectif d'un grand marché unique européen, va profondément influencer le droit belge des services publics à la fin du 20e siècle, ce qui justifie ici l'étude de son émergence, à l'instar du droit français au 19e siècle (**B.**).

A. La consécration belge de la notion de service public

L'usage de l'expression de service public s'étend durant l'entre-deux-guerres. Les régies de l'Etat, en particulier, sont communément qualifiées de « *services publics* »[683]. La notion juridique apparaît également timidement dans de premiers textes législatifs. La loi du 11 octobre 1919 relative à la résiliation et à la révision de certains contrats conclus avant ou pendant la guerre vise les « *concessionnaires de services publics* », principalement dans les domaines des chemins de fer vicinaux, des distributions de gaz,

[680] M. MARGAIRAZ, O. DARD (2005), *Le service public, l'économie, la République (1780-1960)*, p. 7.
[681] Pour une synthèse récente, voy. P.O. DE BROUX (2009), « Historique et transformation de la notion de service public à la lumière du droit européen », pp. 16-18, et les références citées ; G. GUGLIELMI, G. KOUBI (2007), *Droit du service public*, pp. 62-84.
[682] A. BUTTGENBACH (1942), *Les modes de gestion…, op.cit.*, pp. 7-22.
[683] Rapport de la commission spéciale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1922-1923, n° 263, p. 2 ; rapport de la commission du budget, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1920-1921, n° 384, p. 85.

d'eau et d'électricité. Les postes de radio « *établis en vue d'un service public par l'Etat, les provinces, les communes ou les institutions relevant d'un de ces trois pouvoirs* » sont dispensés du paiement de la redevance en 1930[684]. Un service public, en somme, affirme le tribunal de commerce d'Anvers en 1935, est « *une entreprise destinée à la satisfaction de besoins collectifs du public d'intérêt primordial, et de laquelle le fonctionnement défectueux ou irrégulier serait susceptible de provoquer un désordre social* »[685]. Plus clairement encore, la Cour de cassation affirme en pleine guerre que « *la distribution des allocations familiales est un service public établi dans un intérêt social et qui répond à une charge que la loi considère comme incombant à la nation* », en y associant expressément les caisses d'allocations privées : « *pour être issues de l'initiative d'employeurs groupés en 'associations sans but lucratif', les caisses primaires n'en sont pas moins devenues, du fait de leur agréation par l'Etat, des services publics* »[686]. Elle conforte ainsi la dimension matérielle, ou fonctionnelle, de la notion de service public qui avait prévalu dans les discours du 19e siècle.

La doctrine de droit public ou administratif demeure par contre particulièrement discrète, et n'envisage toujours pas l'unité d'un régime juridique autour d'une notion de service public. L'apparition de celle-ci dans le *Traité* de Paul Errera ou dans le *Précis* de Maurice Vauthier, par exemple, est anecdotique[687]. Ces auteurs voyaient essentiellement l'Etat dans « *les moyens d'actions que sont les pouvoirs de volonté plutôt que dans les buts poursuivis* »[688]. L'absence de juridiction ayant une compétence générale à l'égard de l'administration – d'un Conseil d'Etat – jusque 1946, explique sans doute partiellement cette « *indigence* » de la doctrine belge. A leur suite, Buttgenbach va entamer une première réflexion doctrinale autour de la notion de service public et de ses modes de gestion, en l'assortissant d'un régime juridique spécifique, dans sa thèse magistrale publiée en plein cœur de la Seconde Guerre mondiale, en 1942. Cette thèse a eu un écho ininterrompu dans la doctrine, la jurisprudence et la pratique administrative belge, et ce encore aujourd'hui, près de 70 ans plus tard. L'exposé qui suit en retrace la postérité jusqu'en 1989, date de la publication du *Droit administratif* de Maurice-André Flamme.

1) La théorie d'André Buttgenbach et la critique de Paul Orianne

Buttgenbach a trouvé dans la notion de service public « *le fil conducteur qui faisait défaut jusqu'alors pour se diriger dans l'amalgame apparemment hétéroclite des "institutions paraétatiques" abondamment créées par le législateur* »[689]. Cela le conduit, en 1942, à distinguer deux aspects du service public : un aspect fonctionnel – celui de l'*œuvre à réaliser* – et un aspect organique – l'établissement ou l'organisme

[684] Loi du 11 octobre 1919 relative à la résiliation et à la révision, *M.B.*, 29 octobre 1919 ; art. 4, 1° de la loi du 20 juin 1930 établissant une redevance sur les postes récepteurs radio-électriques, *M.B.*, 26 juin 1930.
[685] Comm. Anvers, 25 mars 1935, *Revue communale*, 1935, p. 236, cité par P. ORIANNE (1961), *op.cit.*, p. 64.
[686] Cass. 19 février 1942, *Pas.*, 1942, I, p. 52.
[687] P. ERRERA (1918), *Traité de Droit public belge*, p. 335 ou p. 353 ; M. VAUTHIER (1928), *Précis de Droit administratif de la Belgique*, p. 17 ; repris dans la deuxième édition de ce précis par son fils Marcel VAUTHIER.
[688] A. BUTTGENBACH (1952), *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, p. 4.
[689] P. ORIANNE (1961), *op.cit.*, p. 64.

chargé de l'exécuter –[690]. Mais en approfondissant sa réflexion, il privilégie une notion de service public *organique*, qu'il définit comme suit : « *un organisme public, créé par les gouvernants, placé sous leur haute direction, dont ils supportent les aléas financiers et qui, soumis à un régime juridique spécial, a pour but, à l'exclusion de la recherche systématique du profit pécuniaire, de répondre à l'obligation que les gouvernants estiment avoir de donner satisfaction à des besoins collectifs publics d'une façon régulière, continue et en respectant la loi d'égalité des usagers* »[691]. Il ne définit pas le service public *fonctionnel* ou *matériel*, mais le distingue du service public organique sous l'expression « *gestion privée d'un service public* ». Cette expression « *vise le cas où une activité a été érigée en* service public *par l'Etat, tout en restant assumée par un* organisme privé », avec pour conséquence que, « *nonobstant le fait qu'il assume la gestion d'un véritable service public,* l'organisme *concessionnaire, agréé ou autorisé* conservera son caractère privé »[692]. Il résulte enfin de la distinction ainsi effectuée par Buttgenbach un régime juridique différent pour chacune des deux catégories[693], au point, notamment, que sont étudiées séparément les lois du service public selon qu'elles s'appliquent à un service public organique ou à la gestion privée d'un service public.

Cette distinction fondamentale entre service public organique et fonctionnel efface toutes les approches doctrinales ou, surtout, jurisprudentielles du service public qui l'ont précédée. La notion essentiellement fonctionnelle du 19e siècle sombre ainsi dans l'oubli, la thèse de Buttgenbach étant la nouvelle référence. Celle-ci avait l'immense mérite d'enfin proposer non seulement une synthèse des évolutions administratives de l'entre-deux-guerres, mais surtout une théorie générale inégalée de la matière.

Cette théorie a cependant rapidement été critiquée par Paul Orianne, dans sa propre thèse, et ce pour deux raisons distinctes. Orianne conteste d'abord le fait d'utiliser le terme « *organisme* » au lieu du terme « *entreprise* » choisi initialement par Buttgenbach. La définition du service public en devient en effet trop large, dès lors qu'elle inclurait toute activité administrative, « *aussi bien celle qui se manifeste par l'exercice d'un pouvoir de commandement, de contrainte, que celle qui donne aux particuliers le bénéfice de certains avantages matériels* ». Selon lui, « *le service public doit* (…) *désigner par opposition aux autres, un certain aspect de l'activité administrative, l'aspect d'entreprise précisément* ». Il renvoie ainsi à la doctrine française majoritaire, qui distingue les activités de prestations de l'Etat, constitutives du service public, de celles de réglementation. Sa critique relève cependant d'une interprétation parfois forcée des propos de Buttgenbach, dont la définition n'est pas éloignée des idées qu'il défend. Orianne conteste ensuite la distinction entre les services publics organique et fonctionnel, qu'il considère comme un « *facteur de division et de contradiction* ». Il estime que l'intérêt de la théorie du service public est de fournir « *de toutes les entreprises administratives* (…) *une même analyse, et de leur appliquer les mêmes lois sans tenir compte des structures qui les supportent.* (…) *N'est-ce pas revenir en arrière que de rattacher la notion aux structures dont on est progressivement parvenu à la détacher ?* ». Il conclut en soutenant que « *le critère fondamental de l'existence d'un véritable service public doit être recherché dans sa*

[690] A. BUTTGENBACH (1942), *Les modes de gestion…, op.cit.*, p. 71.
[691] A. BUTTGENBACH (1952), *Théorie générale…*, *op.cit.*, p. 31. A noter que, dans sa thèse (1942), *Les modes de gestion…, op.cit.*, p. 27, cette définition était bien plus sommaire. Outre que le mot « *entreprise* » remplaçait celui d'organisme, les aspects financiers et d'obligation pour les gouvernants en étaient absents.
[692] A. BUTTGENBACH (1952), *Théorie générale…*, *op.cit.*, pp. 392-293.
[693] A. BUTTGENBACH (1952), *Théorie générale…*, *op.cit.*, p. 66.

dépendance à l'égard des gouvernants, depuis sa création jusqu'à la fin, celle-ci étant seule à même de donner aux usagers les garanties qu'ils sont en droit d'attendre des services qui sont organisés pour eux »[694]. En s'opposant ainsi à Buttgenbach, Orianne promeut surtout la notion fonctionnelle du service public, s'attachant davantage à l'activité de service public qu'à ses modes de gestion. Cette seconde acception va également prospérer en droit belge.

2) Le soutien contrasté du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation

En énonçant sa théorie en 1942, Buttgenbach ne pouvait rêver mieux qu'assister à la naissance d'une juridiction administrative qui puisse l'appliquer. Or, c'est chose faite dès 1946, année de la création du Conseil d'Etat en Belgique[695]. L'accueil de la notion par le Conseil d'Etat est cependant réservé. Il faut dire qu'il a déjà fort à faire avec les notions d'autorité administrative et d'acte administratif, prévues par la loi pour délimiter son champ de compétence. Buttgenbach le signale en 1959, « *la création récente du Conseil d'Etat est susceptible de faire une place importante à la notion de Service public dans la jurisprudence administrative. Notons toutefois qu'en matière de contentieux d'annulation, la haute juridiction administrative n'a encore fait qu'un appel limité à la notion* »[696].

La Cour de cassation est bien plus réceptive à la notion de service public, l'ayant déjà utilisé plusieurs fois avant même la publication de la thèse de Buttgenbach. Ce sont les conclusions du procureur général près la Cour de cassation, Walter-Jean Ganshof van der Meersch, qui sont généralement reconnues comme ayant consacré, en 1970, la notion de service public, au sens fonctionnel, dans le cadre d'un litige relatif aux missions de la *Société nationale du logement*[697]. Selon lui, pour apprécier si ses missions relèvent d'un service public, il faut « *nécessairement* » envisager « *le service public dans son sens matériel ou fonctionnel, c'est-à-dire l'activité dont l'accomplissement régulier est aux yeux du législateur nécessaire à la réalisation du bien commun indépendamment de l'institution ou de l'organisme qui assume cette activité* (…) *la notion du service public dans son seul sens organique ne saurait donc être satisfaisante. Elle doit nécessairement se référer aussi et principalement à son sens fonctionnel, c'est-à-dire aux besoins collectifs dont le service public a la charge. Cette activité d'intérêt général peut même être assumée par un organisme privé : c'est la gestion privée d'un service public* ». Il estime donc que « *le caractère collectif et régulier des besoins qui doivent être satisfaits et la mission de gérer les services appelés à répondre à ces besoins collectifs sont à la base de* (…) *la notion de service public* ». Il ajoute enfin que, pour assurer la régularité et la continuité du service public, doit répondre « *la nécessaire intervention de la puissance publique. C'est ici qu'apparaît le critère organique : le service public sera créé, dirigé ou reconnu et toujours contrôlé, par les gouvernants* ». Sur la base de ces conclusions, la Cour de cassation conclut que « *la mission confiée à la Société nationale du logement ainsi*

[694] P. ORIANNE (1961), *op.cit.*, pp. 73-78.
[695] Voy. à ce sujet F. MULLER (2009), « Entre exhortations doctrinales et résistances judiciaires : La laborieuse création du Conseil d'Etat belge (1831-1946) » ; ainsi que F. MULLER (2007), « Henri Velge, l'artisan du Conseil d'Etat belge ».
[696] A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel de droit administratif*, p. 61, note. 1, et les références citées.
[697] W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, conclusions sous Cass. 22 octobre 1970, *Pas.*, 1971, I, p. 144, spéc. p. 152. Voy. le commentaire de cet arrêt par A. VANWELKENHUYZEN (1972), « Le principe de la non-rétroactivité de la loi et le fonctionnement des services publics », pp. 283-312.

qu'aux sociétés agréées, telle la demanderesse, de construire des habitations sociales et de les mettre en location à un loyer inférieur aux taux des loyers normaux, au bénéfice de personnes de revenus modestes, constitue un service public ».

Cette consécration éclatante, juridiquement argumentée et patiemment construite par Ganshof van der Meersch, fait ainsi la synthèse d'Orianne et Buttgenbach : primauté du sens fonctionnel du service public, mâtinée d'un *critère organique*, celui de la nécessaire intervention d'une autorité publique. Disposer d'une parcelle de puissance publique n'est cependant pas exigée dans le chef du gestionnaire du service ; elle est au contraire considérée comme l'instrument de soumission du service public. Ce pouvoir est surtout mis en œuvre lors de la création, de la modification ou de la suppression du service public, étapes qui doivent demeurer dans le champ de compétences des gouvernants. Des particuliers ne pourraient jamais instituer un nouveau service public[698]. « *Il est logique, en effet, qu'une activité estimée indispensable au développement harmonieux de la société et qui concerne donc chacun de ses membres, échappe au pouvoir privé, pour être placée sous l'autorité et la responsabilité des gouvernants* »[699].

Au-delà de la jurisprudence, il arrive même au législateur d'utiliser la notion de service public pour exempter certaines institutions du paiement de la redevance radio et télévision, en excluant la possibilité de se fonder sur la nature des institutions qui ont mis en place le poste de radio ou de télévision concerné. Il souscrit ainsi au sens fonctionnel de la notion de service public, mis en exergue par la Cour de cassation[700]. Le législateur se garde cependant bien de définir la notion, laissant aux juges et aux praticiens le soin de déterminer si une activité qu'il a mise en place a ou non été érigée en service public.

3) Maurice-André Flamme : un frein à la notion fonctionnelle de service public

Dernier auteur à avoir étudié la notion de service public au cours de la période examinée, le professeur Maurice-André Flamme a repris à Buttgenbach la distinction devenue classique, en 1989, entre les définitions organique et fonctionnelle du service public. Sa définition du service public organique est copiée sur celle de Buttgenbach. Il la complète en établissant une liste de critères, tirés de la jurisprudence administrative, permettant de reconnaître les services publics : « *initiative publique à leur origine ; maîtrise des gouvernants sur leur organisation et leur fonctionnement ; mission d'intérêt général ; prérogatives de droit public, telles que le pouvoir d'expropriation et de taxation, voire la détention d'un monopole* ». Et dans la logique de Buttgenbach toujours, il attache à la qualité de service public organique un régime juridique particulier qui comprend, outre les « *lois du service public* », la soumission de son personnel à un régime statutaire, de ses biens au régime de la domanialité publique, de

[698] M. SOMERHAUSEN, F.M. REMION (1975), *Les Novelles – Droit administratif*, t. VI, *Le Conseil d'Etat*, p. 284, n° 969.
[699] M. VERHEYDEN (1970), *La radio-télévision face au pouvoir*, p. 6.
[700] Art. 9, 1° de la loi du 24 décembre 1957 et art. 11, 1° de la loi du 26 janvier 1960, relatives aux redevances sur les appareils récepteurs de radiodiffusion, *M.B.* 29 décembre 1957 et 6 février 1960, et leurs arrêtés ministériels d'exécution des 24 décembre 1957 et 30 janvier 1960. Voy. l'exposé des motifs de la loi du 26 janvier 1960, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1959-1960, n° 44, p. 4.

ses deniers au régime de la comptabilité publique, de ses décisions à la compétence du Conseil d'Etat, de son organisation à un régime linguistique[701].

Sa conception du service public fonctionnel est subordonnée au service public organique. Il le définit comme « *l'activité dont l'accomplissement régulier est aux yeux du législateur nécessaire à la réalisation du bien commun indépendamment de l'institution ou de l'organisme qui assume cette activité* ». Il ajoute qu'il est nécessaire que l'organisme privé « *se soit vu conférer des prérogatives de puissance publique et que son organisation et son fonctionnement soient sous le contrôle étroit des gouvernants ; mais il faut aussi, semble-t-il, que sa mission d'intérêt général lui ait été confiée par ceux-ci* »[702]. Il précise, à propos de la puissance publique : « *Ainsi les deux notions s'appellent-elles et s'offrent-elles un mutuel appui : c'est parce que l'Administration est gardienne de l'intérêt général, c'est en vue du service public qu'elle est armée de prérogatives exorbitantes du droit commun qui lui permettent de le faire prévaloir sur les intérêts privés* » ; le service public se place sur le plan des fins, la puissance publique sur celui des moyens[703].

Ce faisant, il impose un critère – inexistant chez Buttgenbach et Orianne – plus restrictif que celui prôné par Ganshof van der Meersch : le gestionnaire du service public doit, selon lui, disposer *lui-même* d'une parcelle de la puissance publique. A défaut de puissance publique, il distingue alors une troisième voie, celle de « *l'assistance aux entreprises privées d'intérêt général* ». Dans ce cas, eu égard à l'efficacité d'entreprises privées dans des activités d'intérêt général, « *les gouvernants respectent leur autonomie et, mieux, décident de les aider en leur accordant un régime de faveur sur le plan juridique et/ou financier, assorti généralement d'un certain contrôle* »[704]. L'ajout un peu anachronique de la condition de la puissance publique facilite certes l'appréhension de la notion de service public fonctionnel. La pratique administrative ne semble cependant pas avoir confirmé un tel critère, dont Flamme soulignait lui-même les limites dans son analyse des associations sans but lucratif, considérant que « *l'Administration elle-même sécrète ou favorise la création d'A.S.B.L. qui sont en fait des services publics camouflés* »[705].

L'œuvre de Maurice-André Flamme revalorise ainsi le service public organique et le critère de la puissance publique, et présente sans doute, au final, la conception la plus restrictive du service public qui ait été exprimée par la doctrine belge. Cette conception, qui va à l'encontre de la tendance tracée par Orianne et Ganshof van der Meersch en faveur du service public fonctionnel, est sans doute à l'origine de bien des hésitations et controverses dans la doctrine et la jurisprudence administratives qui lui ont succédé, eu égard à l'éminente place qu'a occupée jusqu'il y a peu le précis de Flamme dans la bibliothèque de tous les praticiens du droit administratif belge.

Cette conception restrictive n'est cependant pas entérinée par la doctrine. Dès l'année suivante, la thèse de Diane Déom synthétise plus exactement les deux conceptions du service public qui ont eu cours depuis la Seconde Guerre mondiale. Le service public

[701] M.A. FLAMME (1989), *Droit administratif*, t. II, pp. 1125 et s.
[702] *Idem*, t. I, pp. 41-42.
[703] *Idem*, t. I, p. 60, repris de M.A. FLAMME (1972), « Service public et puissance publique : mythes ou réalités ? », p. 491.
[704] M.A. FLAMME (1989), *op.cit.*, t. II, p. 1153.
[705] *Idem*, t. II, p. 1176.

organique est la notion sous laquelle on tente de réunir l'ensemble des organismes de droit public, des institutions ayant une « *nature publique* », emportant diverses conséquences en droit (régime statutaire des agents, domanialité publique, pouvoir réglementaire,…). Le service public organique constitue en quelque sorte la coupole du phénomène paraétatique, qui a connu un important succès durant la période étudiée (voy. *infra*). « *Le mérite essentiel de cette approche est de conférer une unité à un phénomène apparemment hétérogène, et de discerner par-delà la variété des formes juridiques, la cohérence du mouvement de la décentralisation* ». Le service public fonctionnel, par contre « *désigne l'activité de service public* », à laquelle s'appliquent les lois du service public (égalité, continuité, changement), et qui peut être gérée selon différents modes allant de la centralisation à la concession ou l'agrément, en ce compris la décentralisation[706]. Les deux notions, organique et fonctionnelle, du service public sont donc bien distinctes, et entraînent l'application d'un régime juridique différent.

B. L'émergence d'une notion européenne de service d'intérêt économique général

Dès la création de la Communauté économique européenne (CEE), par le Traité de Rome de 1957 (ci-après le « TCE »), la notion de service public apparaît dans le Traité par le biais de l'article 77 (devenu 73) TCE, en matière d'aide aux transports, on l'a vu. Elle vise en effet implicitement les exploitants publics des chemins de fer dans les six Etats signataires. L'article 37 (devenu 30) TCE est également considéré comme s'appliquant directement à des activités pouvant être qualifiées de service public en droit national. Il traite en effet de l'aménagement progressif des monopoles nationaux présentant un caractère commercial, pour permettre l'ouverture de ceux-ci à la concurrence. Mais la notion promise à un avenir bien plus fécond, dans le droit communautaire, est celle utilisée à l'article 90, §2 (devenu 86, §2) TCE. Cette disposition, relative aux aides d'Etat – à savoir les aides, le plus souvent financières, que les Etats peuvent octroyer à des entreprises –, prévoit que « *les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté* »[707].

Ces trois articles du Traité de Rome témoignent du souci des pères de l'Europe d'intervenir dans la sphère publique, principalement dans les activités économiques exercées par les autorités publiques des Etats membres. La finalité des Communautés, inscrite à l'article 2 des Traités, est l'établissement d'un marché commun et le rapprochement des politiques économiques, dont le principal instrument est le développement de la libre concurrence[708]. Il fallait cependant concilier ces objectifs avec la crainte des Etats signataires de porter atteinte au principe de souveraineté nationale, en particulier dans le domaine des infrastructures publiques, ce qui explique

[706] D. DÉOM (1990), *Le statut juridique des entreprises publiques, op.cit.*, pp. 28-29.
[707] Articles 37, 77, et 90 du Traité instituant la Communauté économique européenne signé à Rome le 25 mars 1957, et approuvé par la loi du 2 décembre 1957, *M.B.*, 25 décembre 1957.
[708] Voy. notamment E. BUSSIÈRE, M. DUMOULIN, S. SCHIRMANN (2010), « Le développement de l'intégration économique ».

la rédaction assez ouverte des articles précités[709]. Jusque dans les années 1980, les institutions communautaires vont respecter une position de neutralité à l'égard des entreprises publiques, « *qui circonscrit dans des limites strictes les immixtions communautaires dans la problématique des secteurs publics nationaux* »[710]. Elles ont cherché à éviter – avec raison d'ailleurs, les services postaux, ferroviaires ou audiovisuels en ont témoigné – de trop grandes résistances de la part des Etats membres.

La Cour de justice des Communautés européennes va peu à peu donner de la consistance à la notion de *service d'intérêt économique général*[711]. La première décision connue est l'affaire luxembourgeoise du port de Mertert sur la Moselle. La Cour estime que peut constituer un SIEG l'entreprise qui « *jouissant de certains privilèges pour l'exercice de la mission dont elle est légalement chargée et entretenant à cet effet des rapports étroits avec les pouvoirs publics, assure le débouché le plus important de l'Etat intéressé pour le trafic fluvial* » ; elle considère ensuite que l'article 90 §2 TCE n'est pas susceptible de créer des droits individuels dans le chef des particuliers ou des entreprises. En d'autres termes, les entreprises qui s'estiment lésées par la création d'un SIEG ne peuvent pas le contester en justice en s'appuyant sur l'article 90. Seule la Commission européenne pourrait éventuellement intervenir. A cette occasion, l'avocat général, de nationalité française, déclare que « *la notion de service d'intérêt économique général est extrêmement large et c'est pour cette raison, semble-t-il, que les auteurs du Traité l'ont préférée à la notion, plus traditionnelle pour certains droits nationaux, mais probablement plus étroite, de service public économique, ou de service public à caractère industriel ou commercial* »[712]. En 1974, dans une affaire audiovisuelle belge, la Cour précise que la notion de SIEG ne se limite pas aux administrations ou entreprises publiques. Elle souligne que « *si des entreprises privées peuvent relever de cette disposition, elles doivent cependant être chargées de la gestion de services d'intérêt économique général par un acte de la puissance publique* »[713]. La notion de SIEG reçoit donc une acception fonctionnelle : c'est bien l'activité qui est visée, quelle que soit la nature de l'institution exploitante. Enfin, la même année, est rendu un arrêt décisif pour la notion de SIEG, relatif au monopole public de la télédistribution en Italie, dans l'affaire dite *Sacchi*. La Cour y distingue, dans l'exploitation de la télévision, les missions économiques et non économiques, seules les premières étant soumises à l'article 90 TCE. Elle précise que « *rien dans le traité ne s'oppose à ce que les Etats membres, pour des considérations d'intérêt public, de nature non économique, soustraient les émissions de radiotélévision, y compris les émissions par câble, au jeu de la concurrence* ». Elle ajoute ensuite, à propos des activités commerciales de la télévision, notamment en matière de publicité, que celles-ci sont néanmoins soumises aux règles de concurrence, même si elles ont été aménagées en « *entreprises chargées d'un service d'intérêt économique général* », aussi longtemps « *qu'il ne serait pas démontré que lesdites* [règles] *seraient incompatibles avec*

---

[709] H. SCHWEITZER (2001), *Daseinsvorsorge, "service public", Universaldienst. Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag und die Liberalisierung in des Sektoren Telekommunikation, Energie und Post*, pp. 90-91 ; S. RODRIGUES (2000), *La nouvelle régulation des services publics en Europe*, pp. 92-94.

[710] P.P. VAN GEHUCHTEN (2003), « Secteurs publics et droit communautaire : quelle constitutionnalisation, de quelles entreprises publiques ? », p. 117.

[711] Voy. l'analyse minutieuse de la jurisprudence de la Cour avant 1993 dans H. SCHWEITZER (2001), *Daseinsvorsorge, "service public", Universaldienst, op.cit.*, pp. 97-115.

[712] C.J.C.E., arrêt *Ministère public luxembourgeois c. Müller* du 14 juillet 1971,, C-10/71. Voy. les conclusions de l'avocat général Dutheillet de Lamothe, *Rec.*, 1971, p. 731.

[713] C.J.C.E., arrêt *Belgische Radio en Televisie et autres* du 27 mars 1974, C-127/73, § 20.

l'exercice de leur mission »[714]. Se dessine ainsi l'intérêt juridique de la notion en droit européen : un SIEG permet essentiellement à l'entreprise – publique ou privée – qui exploite le service de déroger aux règles de concurrence, pour autant que cette dérogation soit nécessaire à l'accomplissement de la mission d'intérêt général qui lui a été confiée.

Cet arrêt fait naître l'idée d'une autre notion, celle de *service d'intérêt général* (SIG), qui chapeauterait les SIEG et les services ne présentant pas une dimension économique. Le *Livre vert* sur la radiodiffusion de 1984 utilise cette notion pour décrire les législations nationales en matière de radio-télévision, plutôt considérée comme culturelle ou sociale qu'économique[715].

Le mode de gestion des SIEG, le plus souvent sous la forme d'un monopole public, entraîne peu à peu la fin de la politique de neutralité des institutions européennes à l'égard du secteur public. Ces monopoles heurtent de plus en plus l'environnement idéologique néo-libéral dans lequel baignent les années 1980. Celui-ci incite l'Etat « *à s'en tenir à ses fonctions régaliennes et donc à n'exercer qu'un minimum de compétences* »[716]. Les monopoles sont de plus considérés, notamment dans le secteur des transports ferroviaires, comme des résistances au processus d'intégration européenne, voire participant aux mesures protectionnistes qui fleurissent dans tous les Etats pour combattre les effets des crises pétrolières et qui accroissent fortement les interventions publiques dans l'économie. La signature de l'Acte unique européen en 1986 est généralement considérée comme l'acte fondateur d'une politique de libéralisation des secteurs publics nationaux. L'Acte unique a pour objectif d'établir progressivement un marché intérieur unique, défini comme un « *espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité* »[717]. Une attention particulière est portée à la libéralisation des services en réseau, en particulier des télécommunications et de la radio-télévision, mais aussi du transport ferroviaire ou des services postaux (voy. *supra*). L'objectif est désormais de soumettre le secteur public aux lois du marché lorsqu'il exploite des activités dites *économiques*, appliquant ainsi le plus largement possible la position prise par la Cour de justice à l'égard des SIEG. Cette transformation de l'Etat en un simple opérateur économique, au niveau européen, ne bénéficie cependant pas qu'aux opérateurs privés. L'intérêt des Etats membres est aussi de permettre à leurs entreprises publiques de développer leurs activités au-delà des frontières nationales. L'Etat se veut encore et toujours acteur du marché.

Dernier acte jurisprudentiel significatif de la période, l'affaire *Ahmed Saeed* permet à la Cour de justice, en 1989, de confirmer et d'affiner la notion de SIEG, en jugeant que l'article 90, §2 TCE « *peut en effet s'appliquer à des transporteurs* [aériens] *qui pourraient se trouver obligés, par les autorités publiques, d'exploiter des lignes qui ne*

[714] C.J.C.E., arrêt *Sacchi* du 30 avril 1974, C-155/73, §§ 10 et 14 et 15. Voy. notamment son commentaire dans D. DÉOM (1990), *op.cit.*, pp. 101-103.
[715] Télévision sans frontières – Livre vert du 14 juin 1984 sur l'établissement du marché commun de la radiodiffusion, notamment par satellite et par câble, COM (84) 300 final, spéc. pp. 105-208 – disponible en anglais sur http://aei.pitt.edu.
[716] S. BRACONNIER (1997), *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et droit administratif français*, p. 391 ;
[717] Nouvel article 8A TCE, tel qu'inséré par l'article 13 de l'Acte unique européen signé à Luxembourg le 17 février 1986 et à La Haye le 28 février 1986, *J.O.*, L 169/1, 29 juin 1987.

sont pas rentables du point de vue commercial, mais dont l'exploitation est nécessaire pour des raisons d'intérêt général ». Cette jurisprudence est généralement retenue pour fonder un des critères de l'*intérêt économique général*, à savoir la contrariété à l'intérêt commercial de l'entreprise[718].

La notion de *service d'intérêt économique général* a ainsi progressivement acquis une réelle place dans le droit et la pratique des institutions européennes, forgée sur les possibilités, pour le secteur public, de déroger aux règles de concurrence de plus en plus contraignantes imposées par la CEE. Cette notion est exclusivement fonctionnelle, ne se souciant pas de savoir par qui le SIEG est exploité. Et elle contient en germe les prémisses d'autres notions, en particulier celle de *service d'intérêt général*, qui semble se rapprocher davantage de la notion belge de *service public fonctionnel*. Si elle emporte déjà certaines inflexions dans la gestion des entreprises publiques belges, la notion de SIEG n'a cependant qu'un impact très limité sur la théorie belge du service public, avec laquelle elle n'est mise en relation que tardivement.

* *

*

Trois notions distinctes cohabitent donc au cœur du 20e siècle : le service public organique, le service public fonctionnel, le service d'intérêt économique général. Une quatrième est annoncée, celle de service d'intérêt général. Pour prudemment synthétiser leur définition et guider les développements qui suivent, on peut entendre par :

- *service public organique* : tout organisme public créé par une autorité publique, placé sous sa haute direction, et soumis à un régime juridique de droit public, qui a pour but de donner satisfaction à des besoins collectifs du public[719].
- *service public fonctionnel* : toute activité qui a pour but de donner satisfaction à des besoins collectifs du public, dont l'accomplissement régulier est placé sous la haute direction d'une autorité publique, sans tenir compte de la manière publique ou privée dont elle est gérée[720].
- *service d'intérêt économique général* : toute activité économique dont l'accomplissement est nécessaire pour des raisons d'intérêt général, garantie et contrôlée à cette fin par une autorité publique[721].

[718] S. RODRIGUES (2000), *La nouvelle régulation des services publics…, op.cit.*, p. 122, et les très nombreuses références citées.
[719] Comp. avec A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel…, op.cit.*, p. 63, et M.A. FLAMME (1989), *Droit administratif, op.cit.*, p. 1125.
[720] Comp. avec P. ORIANNE (1961), *La loi et le contrat…, op.cit.*, pp. 61-80.
[721] Comp. avec H. SCHWEITZER (2001), *Daseinsvorsorge…, op.cit.*, pp. 97-115.

CHAPITRE 2. LA CRÉATION DES SERVICES PUBLICS

La question de la création des services publics est évidemment posée par la doctrine du 20e siècle, mais sous un angle différent de celui abordé dans cette thèse. C'est principalement dû à la distinction entre le sens organique et fonctionnel du service public. Lorsque Buttgenbach s'interroge sur les conditions et les critères d'érection d'un service public organique, il théorise le choix d'une gestion publique du service et énumère les conditions de création d'un organisme public. Orianne distingue mieux les conditions de création d'un service public et les conditions d'octroi d'une concession. Au final, c'est la thèse de Diane Déom qui nous paraît la plus proche de notre proposition, lorsqu'elle distingue la licéité de l'initiative économique des pouvoirs publics et la légalité de la création d'entreprises publiques.

L'érection d'une activité en service public est ainsi décryptée à l'aide du droit des industries de réseaux, en particulier à partir des nouveaux services créés dans le courant du siècle (radiodiffusion, radio- et télédistribution, lignes d'autobus, satellites). Comme pour le 19e siècle, l'objectif poursuivi est de faire la part des conditions et des critères ayant guidé la création d'un service public au sens fonctionnel, donc de l'érection d'une activité en service public, et de les distinguer si possible des conditions et critères liés à la création d'un service public organique.

A. Les conditions de création d'un service public

Les trois questions soulevées à propos de la validité de l'érection d'une activité en service public au 19e siècle ne changent pas. L'intérêt général, l'autorité compétente et la licéité d'exploiter des activités économiques sont les seuls angles sous lesquels l'existence d'un service public est mise en cause.

1) Une règle procédurale : la création par la loi

Contrairement au 19e siècle, la compétence de créer un service public, au sens fonctionnel, semble désormais réservée au seul législateur ou, dans le champ des intérêts provinciaux et communaux, aux pouvoirs locaux.

Orianne, défenseur du service public fonctionnel, est le plus affirmatif à cet égard : « *réserve faite des attributions propres aux autorités locales, c'est au législateur et non au pouvoir exécutif qu'il appartient en principe de faire d'une entreprise un service public* »[722]. Il peut cependant déléguer ce pouvoir. Orianne s'appuie pour ce faire, comme Buttgenbach d'ailleurs, sur Pierre Wigny : « *cette règle est une conséquence même de la nature du régime parlementaire et démocratique. Celui-ci implique que la politique générale de l'Etat soit, si pas dirigée, au moins contrôlée par des assemblées élues. Le minimum de contrôle est que les Chambres fixent les cadres généraux de ces activités en autorisant la création des services publics* »[723]. La compétence du législateur lui-même n'est limitée que par la Constitution, laquelle est pratiquement muette sur la question. « *Le législateur est donc, pratiquement, le maître souverain en*

[722] P. ORIANNE (1961), *La loi et le contrat…, op.cit.*, p. 148.
[723] P. WIGNY cité par A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel…, op.cit.*, pp. 66-67.

ce domaine », tandis que « *l'*administration *ne peut agir que si le* législateur *l'y a autorisé* »[724].

La règle du 19e siècle, qui tendait à n'imposer l'intervention du législateur que lorsque son intervention était nécessaire pour déroger aux droits et libertés et établir des péages, s'est donc étendue au nom d'un principe démocratique peu critiquable, mais qui ne semble pas avoir débordé le champ doctrinal. En pratique, la très grande majorité des services exploités dans les quatre secteurs étudiés sont effectivement créés par ou en vertu d'une loi, sans cependant avoir provoqué le moindre débat sur la question. Les ateliers de construction de la SNCB, encore eux, existaient cependant avant leur validation par la loi du 1er août 1960. Bien que cela ne soit pas contesté à l'époque, lorsque la RTT exploite les services publics de sémaphone, de transmission de données, ou de transmission des émissions télévisées pour le compte des télédistributeurs, il est difficile d'y retrouver la main du législateur. Celui-ci ne lui avait réservé en 1930 que l'exploitation de la télégraphie et de la téléphonie avec ou sans fil[725]. Cette affirmation de la compétence de principe du législateur ne semble donc pas totalement effective, à moins de remettre en cause la qualité de service public des activités exploitées en dehors de toute autorisation légale. Ni la doctrine ni la jurisprudence ne franchissent ce pas.

Cette question de la compétence a pris un tour nouveau avec le processus de fédéralisation de l'Etat, concrétisé en 1980. Entre l'Etat et les communes ont surgi les régions et les communautés. Processus révélateur du droit, la réforme de l'Etat a été l'occasion de préciser que « *dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les Communautés et les Régions peuvent créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, ou prendre des participations en capital* ». Cet article sert de fondement aux nouvelles entités fédérées pour créer leurs services publics, tant au sens organique que fonctionnel[726]. Les Communautés n'avaient cependant pas attendu son adoption pour ériger par décret leur « *service public de la radio-télévision* » en 1977.

2) Une règle matérielle : la reconnaissance de l'intérêt général

La nécessité de répondre à un besoin d'intérêt général demeure une caractéristique de l'érection d'une activité en service public. Le ministre des chemins de fer, des postes, des télégraphes et des téléphones l'affirme d'ailleurs en 1924 : « *l'intérêt public est le critère aussi bien pour les services postaux que pour tous les autres services publics* »[727]. Simple critère, ou bien réelle condition de validité ? La question n'est jamais posée sous cet angle durant le 20e siècle.

Buttgenbach, qui ne conçoit pas que l'administration puisse exercer ou participer à une activité en dehors de la notion de service public, place pour sa part la question de l'intervention publique sur le plan de la pure opportunité : « *à cet égard, les opinions*

[724] A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel…, op.cit.*, p. 469 et la note 1, dans un des rares passages où il traite des domaines d'activité du service public, plutôt que du *service public organique*.
[725] Les premières contestations surgissent à la fin des années 1980, lorsque la RTT projette de transformer son réseau en réseau numérique à intégration de service (RNIS).
[726] Art. 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, tel que modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, *M.B.*, 13 août 1988. Voy. le commentaire détaillé de D. DÉOM (1990), *Le statut juridique…, op.cit.*, pp. 64-75.
[727] *Ann.parl.*, Sénat, sess. 1923-1924, 22 mai 1924, p. 823.

sont très variées et dépendent des conceptions philosophiques, morales, économiques, sociales ou politiques de leurs auteurs »[728]. Orianne est plus disert sur la question. Selon lui, la notion de service public ne s'applique qu'aux entreprises « *dont les gouvernements ont reconnu la nécessité* », en insistant à la fois sur cette nécessité et sur sa reconnaissance : « *sans décision de l'autorité compétente, il y a des besoins collectifs à satisfaire, des entreprises d'utilité publique ; il n'y a pas de service public* ». Citant enfin Maurice Cornil, il ajoute que « *les pouvoirs publics sont seuls juges du caractère d'utilité publique des services qu'ils créent.* (…) *tout service organisé par eux est un service public à moins qu'ils ne manifestent en le créant une volonté contraire* »[729]. La reconnaissance de l'intérêt public, si elle conditionne la création d'un service public, se confond donc en principe avec la décision de création. Ce qui n'est pas sans conséquence discutable et discutée à l'époque : les ateliers de construction de matériel ferroviaire, les services de camionnage ou les buffets des gares exploités par la SNCB relèvent-ils bien de l'intérêt public ? La question n'est pas tranchée, mais dès lors que la loi les a autorisées, toutes ces activités sont entrées sans encombre dans la catégorie des services publics[730]. L'intérêt général semble donc inhérent au service public, mais il reste difficile de l'ériger en condition de validité de la création d'un service public.

A partir des années 1960, les pouvoirs publics sont de plus en plus souvent amenés à prendre des participations en capital dans des sociétés privées, en vue de leur restructuration. L'apparition d'entreprises de forme privée mais à capital public marque un tournant important à propos du lien entre service public et intérêt général. La doctrine constate en effet, après un temps de réflexion, que ces entreprises, bien que contrôlées par les pouvoirs publics, parfois même à 100%, ne peuvent intégrer la définition du service public. En réalité, « *l'intérêt public dont ils poursuivent la satisfaction n'est pas directement inhérent à l'objet de ces activités* (…). *Ainsi, l'élément de service public fonctionnel fait* (…) *défaut* »[731]. Pour la première fois dans l'histoire du droit administratif, des personnes publiques sont ainsi explicitement écartées du champ théorique du service public. Cette évolution confère au lien entre l'activité et l'intérêt général une importance décisive pour pouvoir créer un service public.

3) Le respect de la liberté de commerce et d'industrie

Le débat sur la licéité de l'initiative économique des pouvoirs publics, également entamé au 19e siècle, se poursuit dès la fin de la Première Guerre mondiale, plus spécifiquement à propos des activités économiques des pouvoirs locaux. La liberté de commerce et d'industrie, légalement consacrée par le décret d'Allarde de 1791, ne devrait-elle pas restreindre les initiatives communales en matière industrielle et commerciale ? Non, affirme la Cour de cassation dès 1922 : « *les communes agissant dans des vues d'intérêt public communal, peuvent faire tous les actes qui ne leur sont pas interdits. Elles peuvent faire des actes ayant, par eux-mêmes, le caractère d'actes de commerce ; mais l'objet de leur activité n'en reste pas moins l'accomplissement de*

[728] A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel…, op.cit.*, pp. 468-469.
[729] P. ORIANNE (1961), *La loi et le contrat…, op.cit.*, p. 68, citant notamment M. CORNIL, « Portée de l'arrêt de la Cour de cassation du 20 décembre 1920 », *La Belgique judiciaire*, 1939, col. 461.
[730] Voy. la critique de P. ORIANNE, notamment sous l'ange de l'obligation pour la SNCB de veiller à la sauvegarde de l'intérêt général, sous C.E., arrêt n° 4.701 du 6 octobre 1955, *Revue pratique des sociétés*, pp. 226-227.
[731] D. DEOM (1990), *op.cit.*, p. 34.

leur fonction constitutionnelle par des procédés qui ne sont, en dernière analyse, que des moyens de réaliser des fins d'intérêt public communal et sont dominés par cet intérêt ». Diane Déom en conclut en 1990 que, « *en droit belge, les collectivités locales ne voient donc opposer à leurs initiatives économiques aucune objection de principe, que celles-ci soient fondées sur la liberté de commerce et d'industrie ou sur une définition générale des attributions locales* »[732].

De manière générale, ne faudrait-il pas néanmoins conditionner l'intervention publique à un constat de carence des entreprises privées ? Ce pourrait avoir été l'idée de Buttgenbach dans sa thèse, lorsqu'il présente le service public comme une entreprise créée par les gouvernants « *en vue de satisfaire l'obligation qu'ils estiment avoir de pourvoir au bien commun en présence de la carence ou de l'insuffisance de l'initiative privée* »[733]. Dès la publication de sa théorie générale cependant, en 1952, cette condition disparaît de son ouvrage. Wigny est également tenté par une telle condition, agitant la crainte d'une atteinte aux libertés publiques : « *si l'on reconnaît aux gouvernants le pouvoir de créer à leur discrétion des services publics qui viennent limiter ou remplacer l'initiative privée, on peut arriver par une évolution progressive et peut être non délibérée à établir un régime où la liberté économique, dont les liens avec la liberté de pensée sont certains, n'existera plus* ». Il reconnaît cependant un peu plus loin que « *ces interventions ne sont pas inconstitutionnelles. La liberté d'agir – et en particulier la liberté du commerce et de l'industrie – sont plutôt protégées par l'économie générale de la Constitution que par un texte précis. Mais leur réglementation légale est possible. Cette emprise des autorités administratives sur les activités privées a tendance à augmenter. C'est ce qu'on appelle l'interventionnisme. Celui-ci aussi est discuté mais la controverse est de nature politique et non pas juridique* »[734].

Sauf les cas précités, les auteurs qui tentent de conditionner l'action publique en général, et le service public en particulier, restent rares cependant. Après avoir analysé la question en profondeur dans sa thèse, Dimitri Yernault constate avec beaucoup de pertinence, pour l'entre-deux-guerres, que, « *face aux crises gravissimes qui se succédèrent et en raison du succès foudroyant des préceptes de politique économique de John Maynard Keynes, on comprend que la plupart des juristes ne pensèrent pas à l'édiction d'une condition liant l'interventionnisme économique direct à la carence privée* »[735]. La remarque mérite certainement d'être étendue jusqu'à la fin des années 1970. Mais, même en dehors du contexte historique, l'analyse doctrinale du droit en vigueur réfute toute limite à l'action publique. La seconde des deux thèses consacrées en Belgique à la liberté de commerce et d'industrie conclut que « *cette antinomie entre l'initiative privée et la création, par les pouvoirs publics de services publics à caractère commercial ou industriel, ne paraît pas pouvoir être déduite directement de la loi des 2-17 mars 1791. Son article 7 ne comporte aucune disposition faisant obstacle à une intervention* matérielle *de la puissance publique. Ce texte, qui se borne à interdire* l'action normative *de l'Administration, est muet en ce qui concerne* la fourniture de prestations aux administrés*. C'est plutôt de la logique du libéralisme traditionnel qu'on*

[732] Cass., 6 avril 1922, *Pas.*, 1922, I, p. 235 ; et son commentaire par D. DÉOM (1990), *Le statut juridique…, op.cit.*, pp. 56-61.
[733] A. BUTTGENBACH (1942), *Les modes de gestion…, op.cit.*, p. 37.
[734] P. WIGNY (1962), *Droit administratif – Principes généraux*, pp. 20 et 30.
[735] D. YERNAULT (2011), *L'État et la propriété. Permanences et mutations du droit public économique en Belgique*, 4e partie, chapitre 1er, section 13.

a déduit la règle selon laquelle les activités économiques sont en principe réservées à l'initiative économique privée »[736]. La liberté de commerce et d'industrie, pas plus qu'un quelconque principe général interdisant à l'Etat de faire du commerce, ne constituent donc une limite à l'érection d'une activité en service public.

* *

*

Des trois conditions passées en revue, il ressort que les pouvoirs publics disposent toujours, au cours du 20e siècle, d'une liberté considérable pour créer un service public, au sens fonctionnel de la notion. A la seule exception des activités complémentaires de la SNCB, les gouvernants n'ont d'ailleurs jamais semblé embarrassés par la question de la validité de leurs actions dans les quatre secteurs étudiés.

Seul horizon dont on aurait pu attendre plus de contraintes, le droit européen n'encadre pas davantage la création d'un service d'intérêt économique général. Celui-ci doit seulement résulter d'un « *acte de la puissance publique* », on l'a vu, dont l'existence suffit à reconnaître le caractère d'intérêt général. Par ailleurs, si un règlement européen impose la suppression des « *obligations inhérentes à la notion de service public* » dans les chemins de fer, il n'obtient cependant aucun résultat concret, au niveau national, qui limiterait la capacité des gouvernants à créer ou maintenir une activité de service public. Le droit européen reste donc neutre à l'égard de l'initiative public économique, étant entendu que, en contrepartie, celle-ci est en principe soumise au droit « commun » des Communautés européennes et, en particulier, aux règles de concurrence[737].

B. Les critères d'appréciation de l'intérêt général

La liberté dont disposent les pouvoirs publics pour ériger une activité en service public ne semble, pas plus qu'au 19e siècle, s'être exercée de façon discrétionnaire. Il faut cependant constater que l'exigence de reconnaissance d'un intérêt public, dans les industries de réseaux, est devenue encore plus implicite qu'au siècle précédent. Deux raisons nous paraissent l'expliquer. D'une part, on l'a déjà signalé dans le chapitre consacré aux chemins de fer, la majorité des industries de réseaux est déjà érigée en service public, de sorte que, même à l'occasion d'une évolution législative, les gouvernants ne se sentent pas tenus de justifier à nouveau le maintien de la situation existante. D'autre part, on vient de le voir, la majorité de la doctrine postérieure à la Seconde Guerre mondiale se satisfait de la consécration légale d'un service public pour considérer que celui-ci relève de l'intérêt général, mettant l'accent sur la souveraineté du législateur. Cela n'a manifestement pas encouragé celui-ci à justifier son action.

La pertinence des critères dégagés au 19e siècle ne se perd pas pour autant. La référence à des droits ou besoins fondamentaux, à la carence de l'initiative privée ou à l'utilisation

[736] A. MANITAKIS (1979), *La liberté du commerce et de l'industrie en droit belge et en droit français*, pp. 59 et 63. La seconde thèse consacrée à la liberté de commerce et d'industrie se positionne dans le même sens : M. GOTZEN (1963), *Vrijheid van beroep en bedrijf en onrechtmatige mededinging*, p. 448. Voy. également M.A. FLAMME (1989), *Droit administratif, op.cit.*, t. II, p. 1133 et t. I, p. 46 ; J. VAN RYN, J. HEENEN (1954), *Principes de droit commercial*, t. 1er, p. 149.
[737] D. DÉOM (1990), *Le statut juridique…, op.cit.*, pp. 75-77 et 85-87.

du domaine public permet adéquatement de classer les choix des gouvernants. Un quatrième critère s'est même dégagé plus nettement : celui de la promotion des autres service publics. Ces différents critères permettent donc d'apprécier la poursuite de l'intérêt général. Ils expliquent comment les gouvernants respectent cette condition intrinsèque du service public.

1) La garantie de droits constitutionnels ou de besoins fondamentaux

Orianne est le premier à distinguer des services publics « *de première importance, qui sont l'expression même de l'activité étatique (police, enseignement, communications, etc.) et qui répondent par conséquent aux tout premiers besoins de la collectivité organisée* »[738], incluant vraisemblablement dans les communications aussi bien la poste que les télégraphes, les téléphones ou les chemins de fer. Le lien ténu des communications avec des droits constitutionnels, tels le secret des lettres ou, plus largement, le respect de la vie privée, n'est cependant plus jamais invoqué, ni par la doctrine, ni par le législateur. De même, la participation des chemins de fer ou des transports en commun à la liberté de circulation des personnes et des marchandises, consacrée par le Traité de Rome en 1957, n'est nulle part mise en évidence.

Dans le domaine nouveau de la radiodiffusion, le rapport aux droits fondamentaux est très présent, même s'il conduit à des évolutions paradoxales. En 1930, l'érection de la radio en service public n'est pas fondée sur la liberté d'expression, mais des garanties d'accès à l'antenne et d'impartialité du service sont adoptées dans la loi créant l'INR. Lors de la création des Instituts de radio-télévision en 1960, le gouvernement se borne à répéter qu'il n'a pas l'intention d'autoriser des organismes privés à émettre des programmes de radio ou de télévision. Comme le constate Marcel Vauthier en 1950, « *il peut se faire que des services publics qui sont dus à l'initiative privée deviennent une fonction propre de l'Etat, non pas parce que les organismes qui les exploitaient sont déficients, mais parce que les opérations auxquelles ils se consacrent sont liées intimement à l'existence même d'un Etat, à sa sécurité, à l'exercice de son pouvoir politique. Ce sont les circonstances qui commandent cette évolution* »[739]. Michel Verheyden confirme, en 1970, que « *les services de radio-télévision constituent toujours un service public. Cela tient tant aux impératifs physiques de ces techniques* (…) *qu'à leur importance considérable sur la formation de l'opinion, et à l'incidence de leur exercice sur l'ordre public, ce terme devant être pris dans son acception la plus large* »[740]. Il y a là un besoin essentiel, certes, mais qui semble davantage être celui de l'Etat que celui des utilisateurs. Les besoins de ceux-ci fondent davantage l'érection en service public après la Seconde Guerre mondiale. Eu égard au nombre limité de fréquences, il est indispensable de contrôler la radiodiffusion pour garantir la libre information et la diffusion équilibrée des idées ; c'est le sens de l'alinéa 1er, *in fine*, de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, consacré à la radio-télévision, qui encourage son érection en service public. Ce sont toujours les mêmes libertés fondamentales qui justifient à la fois à une plus grande libéralisation du secteur, dans les années 1980, et le maintien simultané d'un service public de la radio et de la télévision.

[738] P. ORIANNE (1961), *La loi et le contrat…, op.cit.*, p. 71.
[739] M. VAUTHIER (1950), *Précis de Droit administratif de la Belgique*, t. 1er, p. 41.
[740] M. VERHEYDEN (1970), *La radio-télévision face au pouvoir*, p. 5.

En matière de distribution d'eau, enfin, l'Etat exprime davantage l'importance de son action, et la responsabilité qui lui revient de garantir la qualité et la quantité d'eau potable nécessaire à la population. La protection de la santé et la protection de l'environnement acquièrent ainsi une importance fondamentale, à peu près équivalente, qui justifie ici à la fois l'érection de la distribution d'eau en service public et la gestion publique des services concernés.

Les besoins fondamentaux, encadrés ou non par la Constitution, constituent donc toujours, au cours du 20e siècle, un critère décisif d'érection d'une activité en service public.

2) La carence de l'initiative privée ou l'échec du marché

En dehors des besoins essentiels, Orianne ne voit qu'une « *constellation de services de moindre grandeur, qui peuvent apparaître et disparaître selon les circonstances et sont destinés à donner satisfaction à des besoins moins essentiels, voire temporaires* »[741]. Mais qu'est-ce qui peut justifier alors la création d'un service public ? On l'a vu, plusieurs auteurs ont essayé sans succès de conditionner l'intervention publique à la carence privée. Cette carence n'en demeure pas moins, à leurs yeux, un critère essentiel de l'érection en service public. Wigny avance que « *le service public est une entreprise créée et contrôlée par les gouvernants pour assurer, d'une manière permanente et régulière,* à défaut d'initiative privée suffisamment efficace*, la satisfaction de besoins collectifs jugés essentiels* ». « *C'est pourquoi il nous a paru nécessaire dans la définition du service public de donner une précision : pour le créer, il ne suffit pas de constater l'existence d'un besoin collectif ; il faut encore que ce besoin ne soit pas satisfait d'une manière suffisante par l'initiative privée* »[742]. De même, Buttgenbach estime que le service public (organique) « *est, par définition, indispensable pour suppléer à la carence ou à l'insuffisance de l'initiative privée* »[743].

Incontestablement doctrinal, ce critère ne se vérifie, au cours du 20e siècle, que si on lui confère une interprétation large, liée aux théories économiques de l'après-guerre relatives à l'échec du marché (*market failure*). Celles-ci systématisent les différentes carences privées, déjà constatées au 19e siècle[744]. Appliquée au processus de création d'un service public, elle justifie par exemple l'érection d'une activité en service public :

- lorsque l'activité gérée par le privé entraîne des effets négatifs pour la société (ou externalité négative), sans que les coûts de ces effets ne soient répercutés dans le prix du service. De manière encore balbutiante, c'est déjà le cas de la distribution d'eau et des préoccupations publiques liées à l'épuisement des nappes aquifères. Elles vont notamment encourager la création de barrages ou le recours à l'épuration des eaux de la Meuse.
- lorsque certains services considérés comme indispensables ne sont pas exploités par une entreprise privée, notamment parce que l'investissement initial est trop

[741] P. ORIANNE (1961), *op.cit.*, p. 71.
[742] P. WIGNY (1962), *op.cit.*, pp. 19 et 35.
[743] A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel…, op.cit.*, p. 71.
[744] Voy. la synthèse très didactique de ces théories économiques, sur laquelle se base l'exposé, dans G. VANTHEMSCHE (1997), *Les paradoxes de l'Etat…, op.cit.*, pp. 11-13.

important. C'est le motif invoqué pour créer l'INR : « *l'initiative privée seule est impuissante* »[745].

- lorsque qu'une concurrence effrénée, ou un monopole naturel, au sens des théories économiques[746], risque d'être préjudiciable à la viabilité des initiatives privées. Le nouveau régime d'autorisation imposé aux autobus, par exemple, s'appuie sur le fait que « *l'intérêt général exige que les exploitations existantes ne disparaissent pas, que de nombreux services soient créés et que les entreprises soient exploitées dans les meilleures conditions possibles* »[747]. Il n'explique pas expressément le risque économique lié à l'absence d'un régime d'autorisation, mais l'enjeu est bien celui de la concurrence déloyale, comme le droit des messageries l'avait bien mieux exposé au 19e siècle.

En ce sens, la carence de l'initiative privée, ou l'échec du marché, peut donc être considérée comme un critère, mais jamais comme une condition, de l'érection d'une activité en service public.

3) L'utilisation du domaine public par destination

L'utilisation du domaine public par destination pour exploiter une activité d'intérêt général constitue toujours un critère juridique pertinent pour ériger une activité en service public, même s'il n'est pas davantage invoqué qu'au 19e siècle. D'une certaine manière, il se rapproche d'ailleurs des deux critères précédents, mais il mérite, nous semble-t-il, d'en être distingué. Il protège en effet l'usage de biens considérés depuis le droit romain comme communs et consacrés à l'usage de tous. En ce sens, il correspond à un besoin fondamental que l'Etat est tenu, par le Code civil, de protéger. Le domaine public est aussi un monopole naturel, au sens des théories économiques, que le secteur privé ne pourrait établir ou gérer de manière tout à fait libre, et qui rend donc l'intervention de l'Etat indispensable.

C'est Flamme qui constate d'ailleurs que « *nombre de services publics issus des progrès techniques et économiques ont trouvé dans le domaine public l'assiette idéale – et indispensable – pour l'établissement de leurs installations* »[748], sans pour autant en faire un critère d'érection en service public. De manière indépendante ou non des deux premiers critères, le domaine public doit en tout cas être mentionné.

4) Faciliter ou optimaliser l'exploitation des autres services publics

Un dernier critère se dégage de l'étude des industries de réseaux au 20e siècle. Il est relatif à une série d'activités déjà signalées, dont les rapports avec l'intérêt général semblent plutôt distants, mais dont la participation à la notion de service public n'en est pas moins admise à l'époque : ateliers de construction de la SNCB, buffets dans les gares, services de transmission de données de la RTT, publicité pour des initiatives non commerciales à la télévision, etc. Le critère d'érection est donné par le Conseil d'Etat,

[745] Exposé des motifs de la loi du 18 juin 1930, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1928-1929, n° 214, p. 1.
[746] Voy. *infra*, chapitre 3, section I, A.
[747] Exposé des motifs de la loi du 21 mars 1932, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1929-1930, n° 330, p. 3.
[748] M.A. FLAMME (1989), *Droit administratif, op.cit.*, t. II, p. 1054. Voy. aussi D. DÉOM (1990), *op.cit.*, p. 91.

dans un arrêt de principe rendu en 1955, et qui reconnaît le droit pour les gestionnaires d'un service public d'exploiter « *toute activité annexe ou complémentaire de nature à faciliter cette exploitation ou à la rendre moins onéreuse* »[749]. En réalité, cette justification était déjà une de celles données à l'exploitation des télégraphes en 1850, principalement destinés à servir la bonne organisation des chemins de fer. Dans la seconde moitié du 20e siècle, le critère s'est véritablement institutionnalisé. Le législateur autorise pratiquement toutes les industries de réseaux à exercer des activités annexes ou accessoires à l'activité principale du service public, le cas échéant en s'associant avec d'autres organismes, publics ou privés, belges ou étrangers. Tant que ces activités sont exploitées par un organisme public, elles conservent alors la qualité de service public.

Elles ne répondent cependant pas, ou mal, nous semble-t-il, à la définition fonctionnelle du service public. C'est la prépondérance de la notion organique qui explique vraisemblablement cette qualification.

* *

*

Comme le souligne Guy Vanthemsche, l'échec du marché ne suffit cependant pas à justifier l'intervention publique, et donc la création du service public. Il est des carences dont l'Etat ne s'occupe pas[750]. Il est aussi des objectifs étrangers à la performance d'un marché, ou qui restent rétifs à toute traduction en coûts. Cette remarque très pertinente constitue la principale limite à l'énonciation théorique des critères ici proposée. Ceux-ci ne suffisent pas à couvrir toute l'étendue de l'intérêt général, qui est aussi déterminé par les connaissances scientifiques, l'évolution historique ou les rapports de force qui traversent la société à une période donnée. Cela explique par exemple pourquoi l'on ne se soucie de la quantité de l'eau disponible qu'après la Seconde Guerre mondiale. Avant celle-ci, les instruments de mesure n'étaient pas disponibles ou pas suffisants ; les usages de l'eau n'étaient pas aussi nombreux ; le nombre d'habitants était moins important.

C'est la dimension proprement historique de l'intérêt général, et donc du service public, déjà mise en évidence par Duguit. Elle confère à la création d'un service public une dimension éminemment politique, au sens noble du terme, que la théorie du droit ne peut qu'encadrer, mais pas limiter.

[749] C.E., arrêt n° 4.701 du 6 octobre 1955, *Revue pratique des sociétés*, p. 222, avec note de P. ORIANNE.
[750] G. VANTHEMSCHE (1997), *Les paradoxes de l'Etat…, op.cit.*, p. 34.

CHAPITRE 3. L'ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS

L'organisation des services publics créés par les pouvoirs publics revêt, au 20e siècle, une dimension nouvelle. Comme le souligne l'historien Vincent Pirlot, « *l'évolution de la structure étatique se caractérise par la diversification* »[751], laquelle est assez prodigieuse tout au long du siècle. Elle donne d'abord naissance au phénomène du *paraétatisme*, expression non juridique qui désigne la propension de l'Etat à décentraliser nombre de ses missions au sein d'organismes autonomes. Ce paraétatisme caractérise l'entre-deux-guerres, durant lequel plus de septante organismes décentralisés sont créés par l'Etat, sans compter les initiatives provinciales ou, surtout, communales. Mais la diversification ne se limite pas au paraétatisme, on va le voir : l'Etat s'associe avec des entreprises privées ou étrangères, prend des participations en capital, crée des associations sans but lucratif, recourant de plus en plus aux formes du droit privé. La multiplicité des modes de gestion rencontrés se traduit ensuite directement sur les possibilités de financement et le régime juridique applicable aux services publics.

Cette diversification interpelle la doctrine, en particulier après la Seconde Guerre mondiale. Elle s'efforce de classer et soumettre toutes les formes d'organisation rencontrées dans des catégories juridiques, souvent remises en question par le législateur. Ce sont celles-ci qui sont passées en revue, au travers des modes de gestion, du financement et du régime juridique appliqués aux industries de réseaux.

SECTION I – LES MODES DE GESTION

Le choix des modes de gestion d'un service public, notamment dans les quatre secteurs étudiés, nous semble différer fondamentalement de ceux posés durant le 19e siècle. D'une part, la justification du monopole a été théorisée par la science économique, et encadrée par le droit européen. En outre, l'érection en service public n'est plus associée d'office à une situation de monopole, comme en témoigne le service des comptes postaux, service public en situation de concurrence avec les banques privées, et plus tard, l'ouverture de la radio-télévision à la concurrence. Le choix du monopole ou de la concurrence s'est ainsi détaché du choix de la gestion publique ou privée (**A.**).

D'autre part, la frontière entre personne publique et personne privée s'est considérablement estompée, alors que les réticences de l'Etat à l'égard de la personnalité morale ont tout à fait disparu. Si la doctrine continue majoritairement à séparer la gestion publique et privée d'un service public, à la suite de la classification initiée par Buttgenbach entre service public organique et fonctionnel, il nous paraît tout à fait soutenable de réécrire cette théorie en proposant une typologie continue des modes de gestion d'un service public entre un pôle public et un pôle privé (**B.**). A l'aide de la doctrine de l'époque et du droit des secteurs étudiés, nous tentons enfin de dégager les conditions et les critères qui permettent de se situer entre ces deux pôles (**C.**).

[751] V. PIRLOT (2008), « Décentralisation administrative et gestion des services publics en Belgique de l'indépendance à nos jours (1830-2006) », p. 297.

A. L'apogée et le déclin des monopoles

A l'aube de la Première Guerre mondiale, la plupart des industries de réseaux existantes étaient exploitées en monopole, le plus souvent par les pouvoirs publics, mais parfois aussi par une compagnie privée ayant bénéficié d'une concession. Le choix du monopole reposait sur des motifs fiscaux, économiques ou sociaux, difficiles à distinguer du choix de la gestion publique ou privée de ce monopole.

Cette difficulté s'estompe au cours du 20e siècle. La science économique vient préciser l'étendue et les circonstances de ce qu'on a appelé ensuite un *monopole naturel*, à savoir la situation dans laquelle les économies d'échelle sont très importantes, voire démesurées, par rapport à la taille du marché, et où le premier opérateur y dispose donc d'un avantage déterminant sur ses concurrents, amenant le plus souvent à la disparition de ceux-ci[752]. La plupart des industries de réseaux sont prises en exemple pour expliquer cette théorie, ce qui conforte les situations de monopole existantes. Le monopole postal, confirmé par la loi du 26 décembre 1956, le monopole des télégraphes et des téléphones, imposé par la loi du 14 octobre 1930, ne font que confirmer des situations antérieures et ne suscitent pas le moindre débat. La création de la SNCB ou de l'INR n'impliquent pas la création d'un monopole légal – des lignes concédées et des radios autorisées existent d'ailleurs encore durant l'entre-deux-guerres –. Le principe de la concession exclusive de la SNCV est étendu à la distribution domestique d'électricité ou aux sociétés de transports urbains créées après 1945[753].

L'exploitation d'un service public en monopole, public ou privé, porte évidemment atteinte à la liberté de commerce et d'industrie. Elle suppose donc un fondement dans la loi, laquelle suffit pour y déroger[754]. Cette exigence est cependant loin d'être toujours respectée : la volonté de l'Etat de monopoliser la radio-télévision, par exemple, est strictement factuelle et politique après la Seconde Guerre mondiale. Par ailleurs, l'article 37 (devenu 30) du Traité de Rome prévoit expressément que « *les Etats membres aménagent progressivement les monopoles nationaux présentant un caractère commercial* »[755], sans que l'unanimité ne se fasse pour interpréter le terme « aménager ». Et l'article 90, §1er (devenu 86) TCE dispose que « *les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édictent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité* », interdisant principalement tout traitement discriminatoire en raison de la nationalité dans l'organisation du monopole. A noter que le droit européen ne fait pas la différence entre la gestion publique ou privée des services visés. Au cours des années 1980, les autorités européennes tendent de plus en plus nettement à utiliser ces dispositions pour réduire l'étendue, voire supprimer ces monopoles. Le succès de cette politique reste cependant mitigé, comme en témoigne en particulier la

[752] J.M. GLACHANT (1996), *La théorie économique de l'entreprise publique*, spéc. pp. 91 et s.

[753] Voy. les art. 5 à 8 de la loi du 10 mars 1925 sur les distributions d'énergie électrique, *M.B.*, 25 avril 1925 ; ainsi que les lois du 17 juin 1953 portant organisation des transports en commun de la région bruxelloise, *M.B.*, 21 juin 1953, et du 22 février 1961 relative à la création de sociétés de transports en commun urbains, *M.B.*, 28 février 1961.

[754] M. HERBIET (1987), « Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie et sa protection par le Conseil d'Etat », pp. 181-187.

[755] C'est-à-dire, dans le contexte juridique du Traité, uniquement les monopoles relatifs aux échanges de marchandises (cela vise par exemple, dans les industries de réseaux, l'importation de gaz ou de pétrole, ou la commercialisation des appareils téléphoniques par la RTT), à l'exclusion des prestations de service.

jurisprudence de la Cour de justice en matière audiovisuelle[756]. Les conditions d'exercice d'une activité en monopole sont ainsi précisées, en particulier lorsque cette activité est économique, mais n'en demeurent pas moins peu contraignantes pour les gouvernants.

En réalité, l'effritement des monopoles existants, durant la période étudiée, n'est pas le moins du monde dû à l'encadrement juridique, mais aux multiples innovations techniques ou commerciales qui apparaissent après 1945. Télédistributeurs d'abord, radio privées ensuite, RTL enfin, remettent fondamentalement en cause le service public de la radio-télévision, qui ne s'ouvre cependant à la concurrence que dans les années 1980. FedEx, DHL ou UPS redéfinissent les frontières du monopole postal. Les services privés de transmission de données s'implantent sur le réseau téléphonique de la RTT. Lorsque ses monopoles sont menacés, l'Etat ne réagit pas juridiquement, se contentant d'affirmer que « *une collaboration ou une ouverture du marché ne saurait remettre en cause les monopoles postaux ou de la R.T.T., en ce qu'ils sont les meilleurs garants d'un service public accessible également à tous. C'est là le sens de ces monopoles* »[757]. La qualité et l'accessibilité du service pour le public est l'argument traditionnellement utilisé pour justifier les monopoles publics au 20e siècle. L'Etat entrepreneur considère qu'il agit mieux et dans un sens plus favorable à l'ensemble du public.

La persistance des grands monopoles publics, dans les quatre secteurs étudiés, nous paraît ainsi avoir maintenu en partie la confusion entre le choix d'exploiter l'activité en monopole et le choix d'une exploitation publique ou privée. La principale motivation des partis libéraux en faveur d'une certaine libéralisation de la radio-télévision est la politisation des organismes publics, soit une tare de l'exploitation publique, pas tant du monopole. La réponse des années 1980 n'est d'ailleurs pas vraiment une libéralisation de la télévision, mais plutôt la création d'un duopole entre un opérateur public et un opérateur privé.

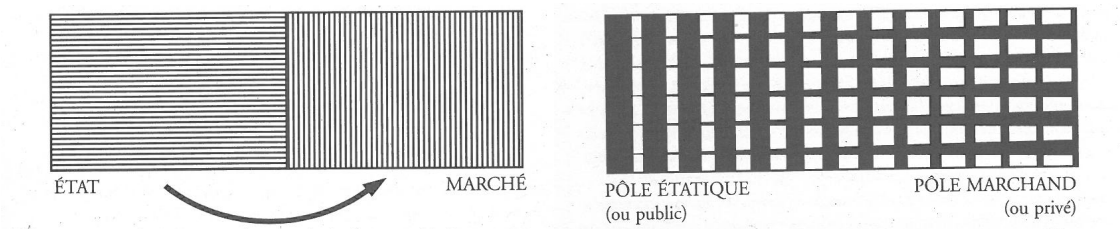
Il n'empêche, ce qui était une intuition au 19e siècle devient presque une certitude au 20e siècle. L'exploitation en monopole n'est pas décisive pour le choix du mode de gestion publique ou privée. Elle est déterminante pour ériger l'activité concernée en service public, parmi les situations d'échec du marché. Mais une fois le service public créé, le choix du mode de gestion dépend d'autres critères que celui du monopole. Enfin, qu'ils soient publics ou privés, les monopoles sont de plus en plus menacés par le droit européen et les exigences croissantes de la politique de la concurrence menée au sein des institutions européennes[758].

[756] D. DÉOM (1990), *Le statut juridique des entreprises publiques*, pp. 89-103.
[757] Rapport de la commission de l'infrastructure, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1983-1984, n° 5-XV/2, p. 6.
[758] Sur l'évolution européenne de la politique de la concurrence, voy. la passionnante histoire collective dressée dans la revue *Histoire, Economie & Société*, 2008/1, consacrée à « La politique de la concurrence communautaire. Origines et développements (années 1930 – années 1990) » ; ainsi que les travaux en cours du projet EULAH – *EU Competition Law in Legal and Historical Perspectives* menés au *European University Institute* de Florence.

B. Entre un pôle public et un pôle privé, une typologie des modes de gestion fondée sur l'autonomie et le contrôle

Autre évolution marquante du 20e siècle, dans le droit administratif belge et, en particulier, dans le droit des industries de réseaux, c'est l'estompement des frontières entre le secteur public et le secteur privé. Sous la plume de Buttgenbach, le phénomène est traduit en droit par la notion de *décentralisation*. Les pouvoirs publics se déchargent de certaines de leurs activités sur des organismes qui restent publics, mais qui disposent d'une personnalité juridique et d'une autonomie propre. Pour ce faire, les formes choisies se rapprochent, ou s'approprient explicitement, les formes des sociétés commerciales ou des associations sans but lucratif. Cette autonomie n'exclut pas cependant le maintien d'un contrôle plus ou moins grand du pouvoir public créateur. C'est « *la recherche permanente d'un équilibre entre l'autonomie et le contrôle qui caractérise toute l'évolution de ces organismes d'intérêt public, et en particulier des entreprises publiques* »[759]. Cette problématique fondamentale a été mise en évidence dans l'étude des entreprises publiques, en particulier dans la thèse déjà citée de Diane Déom. Il nous semble que, de manière à peine plus étendue, la même problématique s'applique à la théorie du service public, entendu dans le sens fonctionnel qui nous paraît devoir être privilégié. L'autonomie et le contrôle sont, à notre estime, au cœur du choix du mode de gestion d'un service public.

Diane Déom faisait état de la tentation de lier l'autonomie et l'application du droit commun, d'un côté, et le contrôle avec l'application du droit public, de l'autre. Nous reviendrons sur cette idée, mais souhaitons ici l'étendre. Le degré absolu du contrôle sur un service public nous semble être la gestion directe du service par le pouvoir public, sans le moindre intermédiaire. Le degré le plus avancé de l'autonomie dans la gestion d'un service public est sans doute l'exploitation de celui-ci par une compagnie privée sous un régime d'autorisation. Au-delà, la qualité de service public se perd, puisqu'il faut nécessairement conserver, pour respecter la définition fonctionnelle du service public, un lien avec une autorité publique. Entre ces deux extrêmes, de multiples combinaisons sont possibles. Elles n'ont d'ailleurs sans doute pas encore été toutes explorées.



Source : G. VANTHEMSCHE (1997), Les paradoxes de l'Etat, pp. 21 et 22.

Choisir le mode de gestion d'un service public consisterait donc à se placer dans cet ensemble de possibilités, oscillant entre autonomie et contrôle, entre un pôle public et un pôle privé, entre un pôle étatique et un pôle marchand, pour reprendre l'image très inspirante de Guy Vanthemsche dans son essai sur *Les paradoxes de l'Etat*. Il critique, dans cet ouvrage, la dichotomie manichéenne trop souvent utilisée pour opposer l'Etat

[759] F. THYS-CLÉMENT, « Introduction générale », dans Ph. DE BRUYCKER, A. DRUMAUX, D. NUCHELMANS, Ph. QUERTAINMONT (1992), *Les entreprises publiques autonomes. La nouvelle loi du 21 mars 1991*, p. 11 ; voy. D. DÉOM (1990), *op.cit.*, p. 227.

et le marché, et démontre la continuité qui existe entre les deux pôles. De même, dans sa thèse, Frederik Vandendriessche conclut à l'existence d'un *continuum* entre les personnes publiques et les personnes privées à partir de l'examen approfondi de plusieurs régimes juridiques de droit administratif (ceux de l'*autorité administrative*, du *domaine public*, de l'*emploi des langues*, des *marchés publics*, etc.), qui s'appliquent chaque fois à un ensemble différent de personnes. Dans toutes ces distinctions, ce n'est pas tant la dichotomie entre deux notions opposées qui est mise en cause, que la volonté de les séparer nettement[760]. C'est la continuité entre les deux pôles qui est la plus représentative de la réalité, comme l'illustrent très clairement les deux figures ci-dessus.

Les gouvernants avaient d'ailleurs conscience de cette complexité, comme l'ont révélé les débats qui ont entouré l'adoption de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public[761]. Cette loi, dont la prétention était de coordonner l'ensemble du phénomène paraétatique, crée – sans la définir – la nouvelle catégorie juridique des *organismes d'intérêt public*. L'appartenance à cette catégorie résulte de l'énumération expresse dans la loi ou du renvoi à celle-ci dans une autre loi, pour éviter toute classification théorique prêtant à controverses. L'exercice ne semblait pas fort courageux. La loi organise cependant quatre catégories (A, B, C et D) d'organismes en fonction de l'intensité du contrôle exercé. Le Premier ministre déclarait à la tribune, lors de la discussion de la loi : « *On est* (…) *fort embarrassé lorsqu'on veut établir la liste des organismes parastataux. Vous entendiez dire tout à l'heure qu'il y en a cinquante ; d'autres ont avancé le chiffre de cent, de deux cents. En vérité, le chemin entre l'administration publique proprement dite, d'une part, et l'organisme privé pur et simple, d'autre part, comporte une quantité infinie d'étapes* »[762]. Il anticipait ainsi sur les propositions de Vanthemsche et Vandendriessche.

Nous entendons ici reprendre à notre compte cette image pour théoriser le choix du mode de gestion d'une activité de service public[763]. L'intention est donc de revisiter la théorie classique, qui a à peine évolué depuis qu'elle a été formulée par André Buttgenbach[764], en s'écartant en particulier de la distinction entre les notions organiques et fonctionnelles du service public. Pour la période s'étendant de 1919 à 1990, cinq degrés distincts d'autonomie et de contrôle nous paraissent pouvoir être retenus, dont quatre correspondent à la terminologie utilisée classiquement dans la doctrine administrative : la centralisation, la déconcentration, la décentralisation, les organismes soumis aux seuls mécanismes de contrôle du droit commun – c'est la catégorie généralement ignorée par la doctrine – et la gestion privée[765].

---

[760] G. VANTHEMSCHE (1997), *op.cit.* ; F. VANDENDRIESSCHE (2004), *Publieke en Private Rechtspersonen*.
[761] *M.B.*, 24 mars 1954.
[762] *Ann.parl.*, Sénat, sess. 1953-1954, 20 janvier 1954, p. 526, cité par V. PIRLOT (2008), *op.cit.*, p. 283.
[763] Optant ainsi résolument pour la seconde hypothèse proposée dans P.O. DE BROUX (2010), « Introduction à la décentralisation administrative : évolutions théoriques et pratiques politiques », p. 29.
[764] P.O. DE BROUX (2010), *op.cit.*, pp. 10-14 et 26. Outre la doctrine française, la théorie de Buttgenbach s'appuie également sur les études belges suivantes : J. LESPES (1939), « Réflexions sur la décentralisation et sur l'autonomie » ; J. DABIN (1939), *La Doctrine générale de l'Etat*, pp. 305 et 320.
[765] A noter qu'une autre théorie a été proposée par L.P. SUETENS, S. SWARTENBROUX (1988), « Evolutie van het begrip 'Openbare Dienst' », pp. 277-302, qui distingue trois catégories de gestion « publique » : organisme public chargé d'un service public (auquel ils réservent la qualification de service public), organisme privé chargé d'un service public et organisme public chargé d'une activité privée (auquel ils réserveraient le terme entreprise publique).

1) La gestion publique centralisée du service public

Selon André Buttgenbach, la « *centralisation administrative* » est « *un mode d'organisation des services publics qui consiste à confier leur gestion au pouvoir central de l'Etat* »[766]. Il s'agit donc de l'extrémité publique de l'éventail de combinaisons possibles entre l'autonomie et le contrôle. La gestion en régie confère à l'exploitation une autonomie technique, mais reste une administration centralisée, dépourvue de personnalité juridique et donc de patrimoine propre, et dont les aléas financiers sont supportés par le pouvoir public créateur. Elle se classe donc également au sein de ce premier degré, même si elle constitue une légère gradation en faveur de l'autonomie. C'est le cas des chemins de fer et des PTT à la fin du 19e siècle, jusqu'au début de l'entre-deux-guerres.

Il faut également associer à la gestion publique centralisée l'exploitation directe ou en régie par les provinces et les communes de services publics d'intérêt local. Les distributions d'eau sont nombreuses à être gérées sur ce modèle, de même que, pendant une partie de la période étudiée, les distributions d'électricité et de gaz. La question est cependant discutable, puisque le pouvoir central exerce un contrôle de tutelle sur les provinces et les communes, et que les pouvoirs de celles-ci peuvent s'interpréter comme un degré d'autonomie par rapport au pouvoir central[767]. Il nous semble cependant que l'autonomie de gestion d'un service public doit s'apprécier par rapport au pouvoir public créateur du service public. Or, constitutionnellement, les provinces et les communes disposent du pouvoir de créer des services publics. Si elles l'exploitent directement ou en régie, le service se retrouve donc nécessairement, par rapport à son créateur, dans la catégorie de la gestion publique centralisée.

2) La gestion publique autonome sous le contrôle hiérarchique du pouvoir central

Le premier pas vers l'autonomie est effectué dans le cadre du phénomène de déconcentration administrative. L'autorité donne la compétence à des organes ou des agents qui lui demeurent hiérarchiquement subordonnés, d'exercer une part de ses attributions ; cela confère aux organes ou aux agents un pouvoir de décision et d'engagement de l'Etat. Selon Buttgenbach, ce procédé ne s'occupe que de « *la répartition, entre les agents d'un service public déterminé, du pouvoir de décision pour la gestion des intérêts donc ce service a la garde. La déconcentration réalise donc simplement un déplacement, un transfert d'attribution entre les agents* d'un même pouvoir, d'une même administration qui restent hiérarchisés »[768]. Elle est le plus

[766] A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel de droit administratif*, p. 99, renvoyant explicitement à la doctrine française « *qui rattache la notion de centralisation au lien de dépendance hiérarchique d'un service public avec le* pouvoir central *de l'Etat* ». Voy. aussi A. BUTTGENBACH (1942), *Les modes de gestion…, op.cit.*, p. 85.

[767] C'est ce qu'a fait A. BUTTGENBACH, *Les modes de gestion…, op.cit.*, pp. 85-86 ; A. BUTTGENBACH, *Manuel…, op.cit.*, pp. 127 et 137, lorsqu'il traite de la décentralisation territoriale dans sa théorie générale des modes de gestion des services publics.

[768] A. BUTTGENBACH (1942), *Les modes de gestion…, op.cit.*, pp. 96-97 ; A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel…, op.cit.*, pp. 105-106. C'est en vantant les mérites de la déconcentration que Buttgenbach a introduit en Belgique la formule pédagogique qui tend à devenir légendaire dans les enseignements de droit public et administratif : « *s'il est vrai, comme l'a écrit M. ODILON BAROT, que, dans la déconcentration, « c'est toujours le même marteau qui frappe (celui du pouvoir central), seulement on en a raccourci le manche », il n'en est pas moins vrai aussi que « le marteau dont le manche est raccourci*

souvent réalisée par un processus de délégation, légale ou administrative. La doctrine est restée divisée sur la question de savoir si la déconcentration ne constitue pas une simple facette de la gestion centralisée, ou si elle constitue bien un premier stade d'autonomisation d'une activité de service public. Nous optons ici résolument pour la seconde proposition[769].

C'est la nature du contrôle qui détermine l'étendue de ce niveau. Le degré d'autonomie est en effet variable. Certains organismes reçoivent une réelle autonomie mais sans disposer de la personnalité juridique. C'est le cas de l'entreprise d'Etat, par exemple, tel le barrage de Nisramont. D'autres, plus nombreux, bénéficient de la personnalité juridique et d'un patrimoine propre, tout en demeurant sous l'autorité hiérarchique du pouvoir public créateur. Buttgenbach les appelle les *administrations personnalisées*[770]. La création de la RTT en 1930 est l'exemple le plus caractéristique de cette catégorie, mais elle n'est pas la seule. En réalité, les administrations personnalisées se multiplient au point de former la catégorie A de la loi du 16 mars 1954. Selon l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, cette catégorie regroupe les organismes « *soumis à l'autorité du ministre* », et ceux-ci « *ne jouiront pas de l'autonomie de gestion ;* (…) *les décisions pourront toujours être prises par le ministre ;* (…) *il aura le droit d'initiative ;* (…) *les organes directeurs ne conserveront des pouvoirs que si le ministre leur en délègue* »[771].

3) La gestion autonome sous le contrôle de tutelle du pouvoir central

La combinaison suivante entre l'autonomie et le contrôle est celle de la gestion autonome sous le contrôle de tutelle du pouvoir central. L'organisme dispose non seulement de la personnalité juridique, mais également d'organes de gestion propre. Dans la théorie classique, c'est le phénomène de la *décentralisation administrative*, soit « *un mode d'organisation des services publics administratifs qui consiste à doter ceux-ci de l'*autonomie organique *vis-à-vis du pouvoir central* », autonomie qui est caractérisée par un « *pouvoir de décision propre à l'organisme, opposable à l'Etat, exercé au nom de l'établissement, qui échappe au pouvoir hiérarchique et est simplement soumis aux limites résultant de la tutelle et du contrôle exercés par le pouvoir créateur* »[772]. Buttgenbach insiste sur le degré d'autonomie dont jouit l'autorité décentralisée, mais également, corrélativement, sur l'intensité du contrôle à exercer. Si ce contrôle est un contrôle de tutelle, il faut conclure à la décentralisation. Si le contrôle est hiérarchique, on l'a vu, il faut conclure à la déconcentration. Le *contrôle de tutelle* est défini comme « *l'ensemble des pouvoirs limités accordés par la loi à une autorité administrative sur les agents des services publics décentralisés et sur leurs actes, dans le but d'assurer la légalité de leur activité et de protéger l'intérêt général* ». Buttgenbach précise ensuite que la tutelle constitue l'exception à la règle, qui est l'autonomie, pour les organismes décentralisés. La tutelle est donc strictement limitée par la loi : elle n'existe que dans les cas expressément et limitativement prévus par la

ne frappe peut-être pas moins fort, mais il frappe plus juste » (BERTHÉLÉMY, Traité de droit adm., 13e éd., 1933, p. 163, en note) » (*Manuel…, op.cit.*, p. 109, note 1).

[769] A la suite de la typologie des modes de gestion et de contrôle des entreprises publiques proposée par D. DÉOM (1990), *op.cit.*, p. 228.

[770] A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel…, op.cit.*, pp. 180-182.

[771] *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1951-1952, n° 317, p. 16.

[772] A. BUTTGENBACH (1942), *Les modes de gestion…, op.cit.*, pp. 85 et 120 ; A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel…, op.cit.*, pp. 103-104.

loi organique du service décentralisé. En principe, elle n'autorise pas l'autorité de contrôle à s'immiscer dans la gestion du service décentralisé, notamment en substituant sa propre décision à celle de ce service[773].

« *Le modèle institutionnel ainsi défini dans ses grandes lignes couvre une variété impressionnante de formes juridiques et de modes d'organisation. Il couvre les catégories B, C et D définies par la loi du 16 mars 1954* »[774]. Buttgenbach toujours en retient deux formes principales : celle de l'*établissement public* et celle de l'*association de droit public*.

L'établissement public, catégorie déjà bien connue au 19e siècle, est redéfini comme étant « *le service public national que l'Etat a constitué en personne publique par le* procédé de la fondation *et dont les organes sont soumis au pouvoir de tutelle du Ministre dont il relève* »[775]. C'est la seule catégorie d'organisme paraétatique qui apparaît dans la doctrine de l'entre-deux-guerres[776]. Nonobstant les principes énoncés, les établissements publics peuvent être soumis à une grande variété de statuts, comme en témoignent les organismes paraétatiques de l'époque, notamment dans les industries de réseaux. L'INR en 1930, la Régie des postes puis la RTBF et la BRT dans les années 1970, ont tous été fondés directement par les pouvoirs publics. Ils ne constituent que quelques exemples parmi des dizaines d'autres. « *Lorsqu'on examine le texte des divers statuts que le Parlement a donné aux organisation parastatales, on ne peut manquer d'être frappé par l'extrême variété de ces derniers. Il semble que, chaque fois qu'il a fallu en rédiger un, son rédacteur se soit fort peu préoccupé de le modeler sur ce qui existait déjà. Le mal serait peu grave, s'il ne s'agissait que de changement de rédaction ; mais les différences portent sur les éléments essentiels des organisations : les organes de l'administration, la représentation de l'Etat en leur sein, le contrôle des deniers publics dont ces organismes disposent* »[777].

La redéfinition de l'établissement public permet de le distinguer d'une autre catégorie de personne publique, *l'association de droit public*. Celle-ci désigne « *les organismes publics personnalisés constitués par le* procédé juridique de l'association *et non par celui de la fondation* ». Elle comprend non seulement les formes d'association des pouvoirs publics entre eux, mais également avec les particuliers. Dans ce second cas, Buttgenbach parle de *société d'économie mixte*. Selon lui, l'association de droit public se justifie principalement lorsque l'Etat ne peut ou ne veut pas gérer seul une activité de service public[778]. Cette forme de décentralisation est la première à avoir estompé la frontière entre la gestion publique et privée d'un service public. La forme d'association la plus courante est inscrite dans la Constitution en 1921, lors de la reconnaissance du droit des pouvoirs locaux de s'associer entre eux et/ou avec des entreprises privées pour gérer des objets d'intérêt local, donnant ainsi une naissance officielle aux

[773] A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel…, op.cit.*, pp. 141-144.
[774] D. DÉOM (1990), *op.cit.*, p. 231.
[775] Définition de l'Institut belge des sciences administratives citée par A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel…, op.cit.*, p. 192. Comp. M. VAUTHIER (1937), *Précis du droit administratif de la Belgique*, p. 164 ; Rapport sur le projet de loi relatif aux comptes de prévision de la RTT pour l'exercice 1935-1936, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1934-1935, n° 75, p. 3.
[776] Voy. P.O. DE BROUX (2010), « Introduction à la décentralisation administrative… », *op.cit.*, pp. 6-7.
[777] A. HENRY (1944), *Administration et fonctionnaires. Essai de doctrine administrative*, pp. 162-163.
[778] A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel…, op.cit.*, pp. 208-209.

intercommunales[779]. On a vu que la formule connaissait déjà un réel succès au 19e siècle. Le procédé de l'association est d'ailleurs connu depuis les créations du Crédit communal, de la SNCV et de la SNDE, et connaît un succès réel tout au long du 20e siècle, notamment dans les industries de réseaux. Les sociétés de transports en commun mises en place dans les années 1950 et 1960 recourent toutes à la société d'économie mixte, associant des capitaux privés à leur gestion[780]. En revanche, la SNCB pose question. Bien qu'intégrée dans la catégorie C (puis B) de la loi du 16 mars 1954, le contrôle du pouvoir central par le mécanisme de tutelle est extrêmement réduit, ne prévoyant aucune tutelle générale d'annulation. Cela n'empêche pas Buttgenbach de classer la société parmi les organismes publics décentralisés[781]. La distinction ici proposée avec la gestion autonome contrôlée par les mécanismes du droit commun nous semble autoriser à envisager le reclassement de la SNCB sous cette quatrième catégorie, à tout le moins jusqu'aux réformes des années 1970 et 1980 qui ont accru, via la révision de la loi du 16 mars 1954, la mainmise du gouvernement sur la société.

Cette classification des organismes publics décentralisés fondée sur le mode de constitution des personnes publiques est rapidement adoptée par la doctrine[782] et par l'Institut belge des sciences administratives, très actif à l'époque auprès des pouvoirs publics. Elle n'est pas remise en cause, durant la période étudiée, par le processus de fédéralisation de l'Etat belge. Les réformes de l'Etat de 1980 et 1988 permettent en effet l'apparition de divers organismes *paracommunautaires* et *pararégionaux*[783]. Dans un premier temps, les nouveaux organismes fédérés sont surtout issus de la communautarisation ou de la régionalisation d'organismes paraétatiques. Le transfert d'un organisme fédéral vers un organisme fédéré n'est cependant pas automatique : il faut à la fois assurer la dissolution de l'organisme fédéral par une loi fédérale, assurer la création de l'organisme fédéré par un décret ou une ordonnance, puis réglementer les transferts de personnel et de patrimoine. C'est bien le processus suivi pour la dissolution de la *Société nationale des distributions d'eau*, on l'a vu.

4) La gestion autonome contrôlée selon les mécanismes du droit commun

Diane Déom relève à juste titre, en 1990, que plusieurs institutions « *tout en présentant suffisamment d'indices révélateurs de leur qualité de personne de droit public, échappent en tout ou en partie au contrôle de tutelle* », présentant ainsi un haut degré d'autonomie et un faible niveau de contrôle par le pouvoir public créateur. Elle relève essentiellement le cas des sociétés publiques d'investissement, dont la principale est la *Société nationale d'investissement* (SNI), créée par la loi du 2 avril 1962 sous la forme d'une « *société d'intérêt public* ». Elle a pour objectif de venir en aide aux entreprises

[779] Modification de la Constitution du 24 août 1921, *M.B.*, 31 août 1921 ; loi du 1er mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique, *M.B.*, 16 mars 1922.
[780] Lois du 17 juin 1953 portant organisation des transports en commun de la région bruxelloise, *M.B.*, 21 juin 1953, et du 22 février 1961 relative à la création de sociétés de transports en commun urbains, *M.B.*, 28 février 1961. Voy. P. DE BAERE (1995), « Les transports publics urbains. La période d'avant la régionalisation », pp. 29-30.
[781] A. BUTTGENBACH (1942), *Les modes de gestion…, op.cit.*, pp. 449-451.
[782] P. WIGNY (1962), *Droit administratif*, pp. 120 et s. ; A. MAST (1966), *Précis de droit administratif belge*, pp. 60-63 ; C. CAMBIER (1968), *Droit administratif*, pp. 142 et s.
[783] M. BARBEAUX, M. BEUMIER, *Administration, parastataux et réforme de l'Etat*, Namur, Faculté de Droit de Namur, 1989 ; J. SAROT (1992), « Réformes institutionnelles et organismes publics » ; V. PIRLOT (2008), *op.cit.*, pp. 211-229.

privées, par l'apport temporaire de capital à risque, via des prises de participation temporaires au sein de celles-ci. Les récessions et crises économiques des années 1950 (assainissement du marché du charbon et grève générale de l'hiver 1960-1961) et 1970 (crises pétrolières) ont en effet conduit les pouvoirs publics à mettre en œuvre de nouvelles formes d'intervention dans l'économie, inspirées des théories économiques du britannique John Maynard Keynes. Elles marquent le début de la programmation et de la planification économiques, et conduisent l'Etat à se doter de nouveaux instruments financiers[784]. Désormais, la participation publique est autorisée, et même « *institutionnalisée* », dans une entreprise dont l'activité n'est pas désignée comme un service public. « *Ce n'est plus seulement l'aménagement des infrastructures ou la sauvegarde des équilibres généraux, mais aussi la promotion directe des initiatives économiques, qui justifie l'intervention publique* »[785]. « *La publicisation de secteurs industriels en difficulté s'analyse comme le transfert vers les pouvoirs publics d'un risque devenu excessif dans l'optique du capitalisme privé* »[786]. Or, les sociétés publiques d'investissement bénéficient longtemps d'une autonomie extrêmement large, sans aucun contrôle de tutelle ou budgétaire, principalement régies par le droit commun. Grâce à l'action de ces sociétés, apparaissent également des entreprises privées à capital public, dans lesquelles l'Etat est parfois majoritaire. Le contrôle des pouvoirs publics n'y emprunte alors que « *les voies normales liées à la relation d'actionnariat* ». Les sociétés publiques d'investissement dont les activités, et surtout les participations, sont difficilement liées à la notion de service public, ne sont pas les seules à participer à des entreprises privées ou mixtes. Diverses entreprises publiques créent des filiales avec des entrepreneurs privés, sur lesquelles elles n'ont pas plus de contrôle que celui organisé par le droit commun des sociétés. La SNCB ou la RTBF ont eu recours à ce procédé, également autorisé pour la Régie des postes et la RTT[787]. La nature de service public de ces activités doit évidemment être analysée au cas par cas, mais en toute hypothèse, ce mode de gestion est susceptible d'être utilisé pour une activité de service public.

Dans le même ordre d'idée, Michel Herbiet distingue et valide, en 1985, la décentralisation par service et les associations de pouvoirs publics (à ne pas confondre avec les associations de droit public décrites ci-dessous), à savoir des associations ayant respecté les formes du droit privé, soit le droit des sociétés commerciales, soit le droit des associations sans but lucratif, « *étant entendu qu'ils doivent à tout moment, disposer dans ces organismes d'une position dominante* »[788]. L'association de pouvoirs locaux sous la forme d'une *association sans but lucratif* (A.S.B.L.) conforme à la loi du 27 juin 1921 est une réalité qui est née assez rapidement après l'adoption de cette loi, et s'est progressivement étendue à l'ensemble des niveaux de pouvoir. La première consécration légale de ce mode d'organisation, pour l'administration centrale, trouve sa source dans une loi du 19 décembre 1974 qui autorise la gestion des services sociaux d'autorités administratives par des A.S.B.L.[789] Il existe cependant des A.S.B.L.

[784] Voy. le rapport de la Commission gouvernementale pour l'étude des problèmes de financement de l'expansion économique, Bruxelles, Imprimerie de la Banque nationale de Belgique, 31 mars 1962.
[785] D. DÉOM (1990), *op.cit.*, p. 22 ; V. PIRLOT (2008), *op.cit.*, pp. 174-175.
[786] V. PIRLOT (2008), *op.cit.*, p. 179.
[787] D. DÉOM (1990), *op.cit.*, pp. 34-51, 174-175, 200-209 et 235-236.
[788] M. HERBIET (1985), « Les A.S.B.L. et la gestion privée des services publics », p. 303.
[789] Voy. l'art. 13 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, *M.B.*, 24 décembre 1974.

'paraétatiques' bien plus anciennes[790]. Le professeur Paul Lewalle constate l'extrême pauvreté, voire l'inexistence, de tout contrôle du pouvoir public créateur ou associé sur l'A.S.B.L. « *L'existence de services publics rigoureusement autonomes – nous entendons par là exempts de tout lien hiérarchique ou de tutelle – reste, pensons-nous, sans précédent* » souligne-t-il. Suite à une analyse rigoureuse, il estime néanmoins qu'il n'y aurait « *nulle hérésie à soutenir que la loi du 27 juin 1921 peut conduire à l'organisation, sur initiative publique, d'A.S.B.L. libres de tout contrôle… Il s'agirait alors du degré le plus accusé de la décentralisation par services consacré par le droit positif* »[791].

Une dernière catégorie, qui ne relève peut-être plus du « droit commun », au sens des sociétés commerciales et des A.S.B.L., mais qui n'en est pas moins comparable, est celle des associations internationales. Les mécanismes de contrôle dont dispose l'Etat sont en général aussi restreints que ceux du droit commun au niveau national. Cela posait peu de question pour des organismes de coordination tels les bureaux de l'UPU ou de l'UIT, mais les prestations assurées par INTELSAT en matière de télécommunications par satellites, comme la société EUROFIMA dans le domaine ferroviaire, sont manifestement des services destinés au public belge.

Il existe donc incontestablement une catégorie d'organismes publics, le cas échéant choisis pour exploiter une activité de service public, qui émerge après la Seconde Guerre mondiale et qui ne s'insère pas dans la théorie classique de Buttgenbach. Ce dernier les ignore – à sa décharge, cependant, la plupart de ces organismes naissent après ses derniers écrits –. Mis à part les auteurs cités, ces modes de gestion de services publics sont également largement ignorés des théoriciens de l'action publique, et ont tendance à passer inaperçus. L'existence d'A.S.B.L. administratives au niveau national, par exemple, est absente de la remarquable étude historique de Vincent Pirlot et du volumineux guide des parastataux qu'elle introduit[792]. La frontière entre les gestions publique et privée devient ici particulièrement floue et variable : les formes juridiques sont presque exclusivement celles du droit privé ; les associés peuvent être d'origine publique ou privée, avec une participation variable de l'un ou l'autre pôle au capital ou aux organes de gestion ou de contrôle.

5) La gestion privée du service public

La dernière combinaison proposée entre l'autonomie et le contrôle aboutit au pôle de la

[790] F. BELLEFLAMME (2010), « Les A.S.B.L. des pouvoirs publics », p. 255 (note 20), cite l'A.S.B.L. *Centre de contrôle des radiocommunications des services mobiles* (créée en 1946) ; voy. également l'A.S.B.L. *Smals* (pour *Société de mécanographie pour l'application des lois sociales* - créée en 1939), récemment auditée par la Cour des comptes (voy. le rapport du 3 juin 2009 – disponible sur www.courdescomptes.be) ; ou l'A.S.B.L. Palais des Beaux-Arts de Bruxelles, créée en 1922 et analysée par H. DUMONT (1996), *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. 1, pp. 175-178.

[791] P. LEWALLE (1985), « Les A.S.B.L., moyen d'action des pouvoirs publics ? », pp. 282-283 ; voy. dans le même ouvrage la contribution de M. HERBIET, « Les A.S.B.L. et la gestion privée des services publics », pp. 301-340.

[792] La Cour des comptes elle-même souligne, dans son rapport précité sur l'A.S.B.L. Smals (p. 42), que « *le fait qu'un maillon aussi important de notre système de sécurité sociale reste à ce point dans l'ombre constitue depuis longtemps un paradoxe et un objet d'étonnement* », citant le ministre de la Sécurité sociale dans son allocution à l'occasion des 50 ans de l'A.S.B.L. (*Revue belge de sécurité sociale*, 1990, n° 5, p. 285).

gestion privée du service public, lorsque l'Etat ne participe plus à aucun titre à la gestion ou à l'organisme. Il ne se trouve qu'en relation contractuelle ou réglementaire avec le gestionnaire du service. Le gestion privée peut revêtir diverses formes, dont la plus aboutie est celle de la concession de service public. Divers exemples subsistent dans les industries de réseaux au 20e siècle, dans les chemins de fer, plus exceptionnellement dans la distribution d'eau, plus fréquemment dans les distributions d'électricité ou de gaz. La gestion privée d'un service public peut également s'inscrire dans un régime d'agréation ou d'autorisation *conditionnée*. Buttgenbach cite, en exemple de tels cas, le régime d'autorisation du service de transports publics par route de personne, ou l'autorisation d'entreprises de radiodiffusion (en pratique, limitée à la période de l'entre-deux-guerres). La définition de ce mode de gestion par Buttgenbach est plutôt tautologique, puisqu'il le caractérise par le fait que l'organisme chargé d'exploiter le service public conserve son caractère privé. Il exige également que l'activité concernée ait été érigée en service public par les gouvernants, ce qui correspond au raisonnement suivi dans la présente analyse[793].

* *

*

Cette classification reste éminemment théorique, et n'est donc pas à même de rendre compte de chaque situation particulière. Surtout, elle risque de masquer les évolutions subies par un organisme individuel. Le cas de la SNCB illustre bien ce risque. On a vu qu'elle était d'abord considérée comme une société commerciale privée, en ce compris par les hautes juridictions. Sans que la loi ne change fondamentalement, son capital est redevenu progressivement public, tandis qu'elle a été soumise à certains contrôles – les moins contraignants – de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Au début des années 1980, le contrôle est de plus en plus rigoureux, notamment en vue de réduire les déficits budgétaires abyssaux de la société. Le degré d'autonomie et de contrôle de la SNCB est donc évolutif, et son classement dans une des catégories présentées est discutable. C'est d'ailleurs un aspect important de la théorie des modes de gestion des services publics : le choix d'un mode de gestion doit pouvoir évoluer, être modifié selon les besoins du gestionnaire du service, de l'Etat ou des utilisateurs, on reviendra sur ce point.

Il faut souligner par ailleurs que les différentes catégories ne sont pas étanches ou exclusives. La doctrine reconnaît unanimement qu'une institution peut être à la fois déconcentrée et décentralisée. Le gouverneur d'une province ou le bourgmestre d'une commune, par exemple, exercent à la fois des compétences déconcentrées, sous l'injonction hiérarchique du ministre de l'Intérieur en matière de sécurité, et des compétences décentralisées (ou même centralisées, selon nous), lorsqu'il s'agit des matières spécifiques à l'intérêt provincial ou communal. Les modes d'organisation administrative ne sont donc pas par nature hermétiques l'un à l'autre.

Enfin, une activité de service public peut être gérée selon différents modes simultanément. Les services d'autobus, considérés dans leur ensemble comme une activité de service public, sont gérés dans l'entre-deux-guerres par des entreprises privées selon un régime d'autorisation, mais également par la SNCV et la SNCB. Un service public, quel que soit son mode de gestion peut même se retrouver en

[793] A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel…, op.cit.*, pp. 234-252.

concurrence avec une activité privée, libre de toute obligation de service public. C'est le cas, durant la période étudiée, de l'Office des chèques postaux, dont les services bancaires concurrencent directement ceux offerts par les autres institutions bancaires privées, ou bien, dans les années 1980, de Taxipost, offert en concurrence avec les services express de DHL ou de FedEx..

Ainsi revisitée, la théorie des modes de gestion des services publics ne nous paraît pas moins bien refléter la réalité administrative du 20e siècle, au contraire. Elle offre non seulement une clé de lecture relativement originale sur le siècle passé, mais aussi un outil qui mérite d'être testé aujourd'hui, ce que nous ébaucherons dans la troisième partie de la thèse.

C. Le choix du mode de gestion

Il ne suffit évidemment pas de délimiter les combinaisons possibles entre l'autonomie et le contrôle, qui s'étendent entre deux pôles public et privé. Pour compléter la théorie proposée, il faut encore se demander quelles sont les conditions et les critères qui permettent de se situer sur celui-ci.

1) Les conditions du choix entre les pôles public et privé

Selon Paul Orianne, il appartient en principe au législateur de déterminer la manière dont doit être géré un service public[794]. Diane Déom définit pour point commun de la création de toute entreprise publique (notion qui peut couvrir au moins les trois catégories intermédiaires de l'axe dessiné) « *la nécessité de principe d'une habilitation législative* »[795]. L'exigence n'est d'ailleurs pas vraiment controversée, et est largement confirmée par la pratique. Le fondement juridique de cette intervention est varié : de l'exercice des pouvoirs conformément à l'article 25 de la Constitution de 1831, lorsque des parcelles de puissance publique sont déléguées ou transférées à un organisme autonome, voire à une entreprise privée ; à la nécessité d'une intervention législative pour déroger aux règles budgétaires, pour accorder la personnalité juridique, pour déroger à la liberté de commerce et d'industrie ou pour permettre à une société privée de percevoir des péages ; en passant par la loi spéciale de réformes institutionnelles, qui impose la voie décrétale pour créer des organismes régionaux et communautaires. Ce fondement juridique reste parfois difficile à trouver, notamment lorsqu'il s'agit de la participation directe de l'Etat au capital d'une société privée ou mixte, par exemple, mais il n'en demeure pas moins généralement admis durant la période étudiée[796].

Paul Orianne s'interroge ensuite sur l'existence de limites imposées au législateur. Il énumère quelques obstacles constitutionnels à la concession de services relatifs à la Défense ou à la justice, mais conclut surtout que « *l'organisation matérielle d'une entreprise pour le fonctionnement de laquelle l'exercice d'une compétence propre à la puissance publique est nécessaire, pourrait théoriquement être confiée à un particulier. Mais en pratique cette formule ne paraît guère recommandable à raison notamment de la complexité des rapports qui devraient, dans cette hypothèse, s'instituer entre*

[794] P. ORIANNE (1961), *La loi et le contrat…, op.cit.*, p. 92.
[795] D. DÉOM (1990), *op.cit.*, p. 161.
[796] D. DÉOM (1990), *op.cit.*, pp. 178-181.

l'autorité publique et les agents de l'entreprise considérée »[797]. Il s'ensuit, comme pour tous les autres fondements invoqués, que l'intervention du législateur est pratiquement souveraine, et permet de choisir n'importe quel mode de gestion ou, plus positivement, de choisir le mode de gestion le plus approprié pour chaque service public.

En réalité, les difficultés surgissent principalement lorsqu'il s'agit d'appliquer la loi. Le choix d'un mode de gestion est parfois effectué de façon générique, à charge du pouvoir exécutif, de l'organisme gestionnaire ou des pouvoirs locaux de le mettre en œuvre. Le droit de créer des filiales en rapport avec l'objet social de l'entreprise publique ne peut être appliqué que par l'entreprise elle-même, par exemple. A ce niveau, les modes d'organisation mis en œuvre par les pouvoirs subordonnés à celui du législateur ont souvent été contestés, mais toujours à l'aune de l'habilitation législative existante. Aucune limite ne paraît donc s'imposer au législateur, durant la période étudiée, pour choisir le mode de gestion d'un service public.

2) Les critères du choix entre les pôles public et privé

En réalité, comme le pense d'ailleurs Paul Orianne, le choix du mode de gestion d'un service public est un choix d'opportunité[798]. Plus encore que la décision d'ériger une activité en service public, ce choix relève principalement de l'action politique. Il peut cependant reposer sur de nombreux critères, destinés à guider ce choix. En s'inspirant de la classification proposée en France par Stéphane Braconnier[799], quatre séries de critères nous paraissent pouvoir être distingués, à l'aide de l'histoire du droit des industries de réseaux. Ils sont relatifs aux intérêts du pouvoir public créateur, de l'organisme gestionnaire, du service exploité et des utilisateurs.

α - Les intérêts du pouvoir public créateur

Le pouvoir public créateur du service public se soucie dans un premier temps de ses propres intérêts, et en particulier des impératifs financiers. Le coût de l'exploitation et le financement des infrastructures mis en regard de la situation des finances publiques conduisent bien souvent l'Etat ou les communes à privilégier le pôle privé lorsque leurs moyens financiers sont réduits. Selon Orianne, « *l'un des principaux avantages du procédé de la concession est de permettre à l'administration de rester étrangère au financement de l'entreprise et à l'abri de ses risques* », même s'il estime que cette motivation ne devrait pas être un élément essentiel de la concession[800]. La création de la SNCB, qui penche vers le pôle privé lors de sa création, est exclusivement justifiée par ce critère. Anne Drumaux constate dans sa thèse, publiée en 1988, « *le lien étroit entre régression de la dépense et émergence de projets de privatisation. Les secteurs que nous avons repérés précédemment comme particulièrement touchés par les restrictions* (…) *sont aussi ceux qui voient se développer le plus grand nombre de modifications quant à la frontière public/privé* »[801]. L'historien Vincent Pirlot considère

[797] P. ORIANNE (1961), *La loi et le contrat…, op.cit.*, p. 93.
[798] P. ORIANNE (1961), *La loi et le contrat…, op.cit.*, p. 95.
[799] S. BRACONNIER (2007), *Droit des services publics*, pp. 377-382.
[800] P. ORIANNE (1961), *La loi et le contrat…, op.cit.*, p. 94.
[801] A. DRUMAUX (1988), *Privatisation = moins d'Etat ?*, p. 134.

d'ailleurs les difficultés budgétaires des années 1970 et 1980 comme les arbitres entre l'autonomie et le contrôle des organismes paraétatiques[802].

Le choix d'un mode de gestion plus ou moins autonome peut aussi répondre « *à une volonté de centralisation administrative et d'accroissement de l'interventionnisme de l'Etat* » et ce, paradoxalement, même si le choix porte sur un organisme décentralisé. En effet, si les activités concernées étaient auparavant prises en charge par les pouvoirs locaux ou même par des acteurs privés, leur rapatriement au sein d'un organisme public, sous la tutelle du pouvoir central, renforce le pouvoir de ce dernier dans la matière. L'exemple le plus spectaculaire à cet égard est celui de l'organisation de l'assurance-chômage, qui reposait à l'origine sur les syndicats et sur les communes, et qui a été « centralisé » lors de la création de l'Office national de placement et du chômage en 1935[803]. Dans les secteurs étudiés, la création de la SNDE a également permis un plus grand contrôle du pouvoir central dans le domaine des distributions d'eau.

Mais les principaux critères, au cours du 20e siècle, sont liés à l'instrumentalisation des services publics pour mener d'autres politiques, principalement économiques et sociales. Le maintien de la RTT sous le contrôle rapproché de l'Etat a manifestement servi d'autres politiques de soutien de l'emploi, de l'industrie et même des finances publiques. La forte croissance économique des années 1920, et la forte crise économique des années 1930, ont toutes deux eu pour conséquence directe la création de nouveaux organismes publics (pour redistribuer les « fruits de la croissance », dans le premier cas, et pour participer au redressement économique et social, dans le second)[804]. Le régime strict d'autorisation dans la radiodistribution est pour sa part plutôt protectionniste, ou à tout le moins favorable à l'industrie belge radioélectrique, que le câble mettait en danger. « *Pour l'autorité, les entreprises publiques sont des outils de gestion et des leviers pour la politique socio-économique. Les investissements des entreprises publiques peuvent être intégrés dans une politique industrielle tout en exerçant une fonction directrice ou de soutien en matière de développements de produits ou de recherche de techniques nouvelles* » [805].

Au-delà de ces critères, le choix de la gestion publique ou privée cristallise particulièrement le clivage politique entre les partis socialistes et les partis libéraux. Les premiers soutiennent davantage les modes de gestion publique là où les seconds sont plus favorables à la gestion privée. Le phénomène de la décentralisation est en soi un

[802] V. PIRLOT (2008), *op.cit.*, pp. 198-210, s'appuyant notamment sur l'article 32 de la loi du 23 décembre 1974 relative aux propositions budgétaires 1974-1975, *M.B.*, 31 décembre 1974 ; l'article 157 de la loi du 5 janvier 1976 relative aux propositions budgétaires 1975-1976, *M.B.*, 6 janvier 1976 ; l'article 182 de la loi du 22 décembre 1977 ; les articles 182 à 184 de la loi du 22 décembre 1977 relative aux propositions budgétaires 1977-1978, *M.B.*, 24 décembre 1977 ; les articles 84 à 86 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires, à peine appliqués ; les articles 242 et 243 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, *M.B.*, 15 août 1980, prorogés à trois reprises, et considérés comme une véritable « *agression* », un impôt sur les entreprises publiques et non une mesure de restriction budgétaire ; l'article 28 de la loi de redressement économique du 31 juillet 1984, *M.B.*, 10 août 1984 ; l'article 91 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985 ; etc.
[803] V. PIRLOT (2008), *op.cit.*, pp. 143-148.
[804] V. PIRLOT (2008), *op.cit.*, pp. 114-124.
[805] Rapport de la commission de l'infrastructure, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1988, n° 4/15-471/2, p. 2.

compromis entre ces deux pôles, même s'il ne s'y résume pas[806]. Le statut de l'INR, qui bénéficie d'une large autonomie par rapport au pouvoir exécutif, mais beaucoup moins par rapport au pouvoir législatif, illustre cette tendance[807]. Dans l'entre-deux-guerres, Vincent Pirlot explique d'ailleurs principalement la décentralisation par une volonté de faire « *une sorte de diversion* » : le recours aux organismes paraétatiques « *a atténué l'impact idéologique du fait que certaines activités deviennent des services publics. Si les interventions de l'Etat et de l'administration centrale ont mauvaise presse, ce n'est pas le cas des parastataux, qui bénéficient d'un certain crédit dans l'opinion publique et les classes dirigeantes ; ils échappent à l'image bureaucratique de l'administration centrale.* (…) *De telles institutions sont perçues comme synonymes de liberté, une garantie contre l'action envahissante de l'Etat, contre l'étatisme* »[808]. Comme le rappelle Diane Déom en 1990, « *l'institution parastatale n'a longtemps été considérée, dans l'opinion commune et même dans la jurisprudence, que comme une sorte d'étrange variante des personnes morales de droit privé* », à l'égard desquelles « l'opinion » était plus favorable[809]. Après 1945, c'est un mouvement inverse qui s'amorce, laissant émerger une certaine « *parastatophobie* ». Celle-ci entend dénoncer une féodalité administrative qui transforme « *la souveraineté de l'Etat en une fragile suzeraineté sur des services décentralisés* » ; elle conteste « *l'action d'une force centrifuge qui menace de morceler les finances publiques en une multitude de fiefs de moins en moins accessibles* »[810]. Mais, plus que dans l'opinion, c'est surtout dans les sphères administratives et politiques que cette situation anarchique est décriée. Le renforcement général du contrôle sur les organismes décentralisés s'exprime alors par l'adoption de la loi du 16 mars 1954, et les mesures de plus en plus contraignantes adoptées à l'égard des parastataux dans les années 1970 et 1980, au fur et à mesure que l'Etat s'enfonçait dans la crise économique.

Grands absents des préoccupations des gouvernants pour choisir un mode de gestion, les critères juridiques à régler dans l'intérêt de l'Etat sont potentiellement nombreux : régime de responsabilité, domanialité publique, régime statutaire ou contractuel des agents chargés du service, principes de bonne administration, emploi des langues, règles de fonctionnement plus ou moins contraignantes, réglementation des marchés publics renforcée après les scandales de la RTT, avantages et inconvénients de la concession, juridiction compétente en cas de litige, etc. Ces questions sont réglées au cas par cas, si nécessaire, pour résoudre les difficultés liées au mode de gestion choisi par ailleurs. C'est après avoir décidé que les chemins de fer devaient être confiés à une société commerciale, pour permettre l'assainissement des finances publiques, que la loi du 23 juillet 1926 créant la SNCB organise en contrepartie un régime tout à fait particulier pour les agents leur permettant de conserver une relation statutaire avec la nouvelle

[806] A. MACAR (1933), « Institutions communales », p. 577, n° 1143, insiste sur le fait que, au niveau communal, « *les régies sont apparues dans toutes les agglomérations, aussi bien dans les communes administrées par les conservateurs que dans celles dirigées par les socialistes* ».
[807] Selon A. BUTTGENBACH (1942), *Les modes de gestion…, op.cit.*, p. 507, « *une administration de ce genre doit échapper, en raison de la nature de sa mission, à l'action directe du Gouvernement* ». Voy. aussi l'intervention de Pierre HARMEL, ministre catholique des affaires culturelles, *Ann.parl.*, Sénat, sess. 1959-1960, 11 février 1960, pp. 460-462.
[808] V. PIRLOT (2008), *op.cit.*, p. 133, et les références citées.
[809] D. DÉOM (1990), *op.cit.*, p. 26.
[810] Exposé des motifs de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1958-1959, n° 160, 12 mai 1959, p. 2, cité par V. PIRLOT (2008), *op.cit.*, pp. 272-282 ; rapport sur le projet de loi contenant le règlement définitif du budget de l'exercice 1959 et des budgets d'organismes d'intérêt public, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1962-1963, n° 91, cité par Ph. QUERTAINMONT (1996), *Droit administratif de l'économie*, p. 73.

société. Seule exception, mais de taille, la volonté de déroger aux règles budgétaires et comptables de l'Etat est un argument récurrent (SNCB, RTT, Régie des postes,…) justifiant l'octroi d'une plus ou moins grande autonomie dans la gestion d'une activité.

β - Les intérêts de l'organisme gestionnaire, du service et des utilisateurs

En dehors d'une gestion centralisée du service public, il faut également s'intéresser aux effets du choix du mode de gestion sur l'organisme gestionnaire du service. En lui confiant une large autonomie budgétaire et comptable, par exemple, il faut s'assurer que l'activité est susceptible d'être financièrement soutenable. C'est une des préoccupations d'Orianne, lorsqu'il affirme qu'il y a surtout intérêt à permettre une gestion privée d'un service public « *lorsque le service envisagé aura matériellement parlant un caractère industriel ou commercial* »[811].

L'amélioration du service au public justifie davantage les choix des gouvernants. « *Les entreprises publiques assument également une fonction sociale et veillent à ce que certains services essentiels soient et restent accessibles à tous les citoyens. En raison du but lucratif, cet aspect ne peut être assuré par une entreprise privée. Beaucoup d'activités des entreprises publiques sont en fait des monopoles naturels. Ceux-ci sont soumis à un contrôle démocratique via les entreprises publiques, évitant ainsi des positions de force illicites de monopoles privés que nous constatons dans d'autres secteurs* »[812]. Le monopole reste peut-être un critère plus favorable à la gestion publique mais, il faut le répéter, c'est loin d'être systématique. Les monopoles privés restent nombreux au niveau local, notamment ; c'est un oligopole privé qui domine le secteur de la production d'électricité. A propos du choix du mode de gestion des tramways anversois et bruxellois, le rapporteur de la commission de la Chambre note en 1947 que « *depuis quelques années, l'opinion publique s'intéresse particulièrement aux formes de gestion à donner aux services du secteur public. L'exploitation purement privée de ces services qui, pour la plupart, jouissent d'un monopole de fait, semble ne plus répondre aux aspirations et désirs d'une grande masse de nos concitoyens. Sans vouloir l'étatisation de ces services, essentiels à la vie de la nation, l'opinion publique, sous l'effet de son émancipation sociale d'une part et de la constatation que la poursuite d'une fin personnelle – le bénéfice des actionnaires – n'assure pas toujours une exploitation parfaite d'autre part, estime que les pouvoirs publics qu'elle élit régulièrement doivent être associés intimement à cette exploitation. Elle estime que, sous cette nouvelle forme, les intérêts de la communauté seront mieux préservés* »[813]. D'un autre côté, l'association avec le secteur privé est susceptible d'accroître les améliorations possibles. La recherche scientifique et technique, par exemple, est principalement privée et étrangère. « *L'impératif de collaboration entre institutions publiques et privées dans des buts particuliers, a ainsi été l'un des moteurs du recours aux formes de la décentralisation fonctionnelle* »[814].

De manière plus générale, la recherche globale de consensus social, par la concertation organisée, est également une caractéristique politique de l'époque. La création d'un

[811] P. ORIANNE (1961), *La loi et le contrat…, op.cit.*, p. 93.
[812] Rapport de la commission de l'infrastructure, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1988, n° 4/15-471/2, p. 2.
[813] Rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1947-1948, n° 492, p. 2.
[814] D. DEOM, *op.cit.*, p. 21.

organisme paraétatique, au sein duquel de nombreux groupes d'intérêts privés peuvent être représentés, a aussi pu constituer une réponse à cette préoccupation, « *par opposition aux administrations « classiques » perçues comme unilatérales, impératives, contraignantes et secrètes* »[815].

Les préoccupations juridiques sont par contre, ici également, absentes. L'octroi de privilèges fiscaux ou domaniaux pour l'organisme, pas plus que les modalités de protection des utilisateurs, en particulier de leur droit d'accès ou du respect du secret des correspondances, n'ont d'incidence sur le choix du mode de gestion.

* *

*

En synthèse, le choix d'un mode de gestion plus ou moins autonome pour exploiter un service public dépend donc principalement des intérêts de l'Etat, tiraillé entre ses impératifs budgétaires, les politiques économiques et sociales qu'il veut mener à l'aide des services publics, et surtout les positions idéologiques des gouvernants. L'histoire de chaque organisme public reflète ainsi assez fidèlement le conflit permanent entre la recherche d'autonomie et de contrôle, juridiques comme politiques, et dont le point d'équilibre est rarement atteint, variant au gré des coalitions, des élections ou des générations.

SECTION II – LE FINANCEMENT DU SERVICE

La diversification des modes de gestion des services publics économiques n'a pas significativement fait évoluer le mode de financement des industries de réseaux. De façon schématique, les ressources proviennent encore soit des utilisateurs, soit des pouvoirs publics, soit du capital privé.

A. Les ressources propres

Une des caractéristiques des secteurs étudiés est leur caractère économique. Ils sont tous rendus en contrepartie d'une rémunération par leur utilisateur. La question des tarifs fait régulièrement débat au sein des gouvernants. Ceux-ci sont partagés entre la volonté de proposer un service à un prix le plus abordable possible et l'importance, voire l'obligation, de couvrir les frais d'exploitation du service rendu. Au cours du siècle, la gratuité n'est cependant pas envisagée, et la rentabilité n'est pratiquement jamais atteinte, témoignant d'un relatif équilibre entre les deux exigences. Contrairement au 19e siècle, les tarifs n'ont pas cessé d'augmenter d'années en années, dès la sortie de la Première Guerre mondiale, suivant au minimum le taux d'indexation.

Les péages, qui ont pratiquement tous perdu cette qualification au moment de leur transformation en organismes public autonome, sont fixés par le gouvernement, habilité à cet effet par le législateur, conformément à l'article 113 de la Constitution de 1831. La création des organismes autonomes bouscule ce procédé devenu classique. La

[815] V. PIRLOT (2008), *op.cit.*, pp. 137-143.

relation entre l'utilisateur et la SNCB est désormais réputée commerciale et contractuelle par la loi, l'Etat ne conservant qu'un pouvoir de tutelle limité sur les prix pratiqués par la société. En sens contraire, la redevance radio, puis télévisée, imaginée en même temps que la création de l'INR, est considérée comme un impôt, non pas comme la contrepartie du service rendu par l'Institut, puis par la RTB-BRT[816]. Les relations des gestionnaires d'un service public avec les utilisateurs se complexifient donc grandement au cours du siècle. En nous bornant à renvoyer à ce débat complexe[817], il suffit d'en retenir que les ressources « propres » sont désormais considérées soit :

- comme un impôt, lorsque le lien avec le service rendu n'est pas direct et individualisé ; c'est le cas de la redevance radio-télévision, mais aussi de la taxe communale relative au raccordement aux égouts publics, par exemple.
- comme une redevance, lorsque le lien est direct et individualisé ; cela reste le cas durant la période étudiée pour les PTT ou pour les distributions d'eau.
- comme une contrepartie contractuelle, lorsque les engagements de l'organisme chargé du service sont réputés commerciaux ; c'est principalement le cas des chemins de fer ou de tous les modes de gestion privée du service public.

Dans le cas d'organismes publics autonomes ou de gestion privée, les paiements effectués par les utilisateurs ont donc définitivement quitté le giron du budget de l'Etat ou des pouvoirs locaux. Privés de recettes, ceux-ci – l'Etat en particulier – n'en demeurent pas moins sollicités pour financer le service public.

B. Le recours au financement public ou privé

Comme le souligne Diane Déom, « *par nature, l'entreprise publique entretient avec les pouvoirs publics un réseau de relations financières qui peut atteindre une extrême complexité. Actionnariat, subventionnement, commandes publiques, octroi de crédit ou de garantie, compensation de charges de service public, fiscalité, sécurité sociale, composent une mosaïque de transferts financiers dans l'une et l'autre direction* ». Nous nous bornons ici à rappeler l'importance de l'intervention de l'Etat dans les quatre secteurs étudiés, sans cesse croissante jusqu'au milieu des années 1980. Le système budgétaire du 19e siècle est maintenu en matière postale jusqu'à la création de la Régie des postes. Les dotations de l'Etat que celle-ci reçoit ensuite dépassent 40% des recettes jusqu'au milieu des années 1980. Les subventions publiques dépassent le montant des recettes des chemins de fer dans les années 1970, là où l'Etat a été le plus réticent à intervenir pour couvrir les pertes d'exploitation. La dotation de l'Etat, puis des communautés, est l'unique ressource des instituts de radiodiffusion jusqu'au début des années 1980. Les subventions publiques couvrent également entre 30 et 60% des coûts des distributions d'eau, qu'elle soient gérées en régie par les communes, par les intercommunales ou la SNDE et ses successeurs régionaux. Seule la RTT a connu un sort contraire, servant notamment de ressources fiscales pour l'Etat, malgré les pertes considérables qu'elle subit dans la seconde moitié du 20e siècle. Pour la plupart des organismes concernés, l'intervention budgétaire de l'Etat permet de présenter des

[816] Cass. 28 janvier 1988, *Pas.*, 1988, I, p. 619.
[817] D. DÉOM (1990), *op.cit.*, pp. 384-388, et les références citées, et au-delà de la question du financement, sur la qualification contractuelle ou réglementaire de la relation avec les utilisateurs, pp. 409-417 ; P. ORIANNE (1961), *La loi et le contrat…, op.cit.*, pp. 275-282.

budgets et des comptes en équilibre, et donc de satisfaire aux exigence économiques, voire légale, de l'équilibre budgétaire dans la gestion du service.

Aucune règle générale n'encadre ce recours au financement public, qui relève donc en principe du régime général des subventions dès que l'organisme bénéficiaire dispose d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat ou des pouvoirs locaux. Il permet notamment au pouvoir subsidiant d'exercer un contrôle sur l'utilisation des subventions, et donc sur les activités des organismes publics ou privés chargés du service.

Le recours au financement privé, enfin, est tout aussi fréquent, et relève également de procédé très diversifié : actionnariat, emprunt, revenus de la publicité commerciale pour la radio-télévision. Il s'accentue surtout lorsque l'Etat refuse d'intervenir, ce qui est souvent le cas pour la SNCB et la RTT, par exemple. Mais il peut également se combiner avec l'intervention de l'Etat, celui-ci proposant par exemple de prendre à sa charge les annuités d'un emprunt.

* *

*

Au 19e siècle, l'objectif de l'équilibre budgétaire était affirmé avec force, et les difficultés d'y satisfaire étaient principalement dues aux modes de comptabilité et de calcul des recettes et des dépenses. Il est cependant généralement admis que les comptes ont été globalement équilibrés.

La création d'organismes autonomes au 20e siècle a incontestablement permis de résoudre les difficultés comptables. Par contre, l'objectif d'équilibre n'a plus jamais été atteint à l'aide des seules ressources procurées par l'exploitation du service. Une compensation de l'Etat et/ou le recours au capital privé ont été indispensables durant toute la période étudiée. Anne Drumaux en conclut que « *on assiste donc, durant cette période, moins à une étatisation de la gestion des équipements collectifs qu'à une socialisation de leur financement. En termes de gestion de la politique d'équipements collectifs, la décentralisation de la dépense d'équipements est apparue comme un fait majeur* (…). *En termes de financement de l'équipement, la tendance à la centralisation du financement indique par contre le rôle prédominant de l'Etat central* »[818]. La critique de ce système par les économistes est récurrente. L'analyse approfondie du service postal permet à Henry Tulkens de soutenir que, « *au point de vue économique, la seule obligation de service public qu'il soit logique d'imposer à une entreprise d'Etat, comme par exemple la Poste, est celle de réaliser son exploitation et sa gestion avec efficience, et que ses tarifs reflètent fidèlement ce que son fonctionnement coûte à la nation, afin que le public puisse faire ses choix en connaissance de cause* ». Surtout, il ajoute en note que « *il convient de noter à ce propos que la considération de l'équilibre budgétaire des entreprises publiques n'est nullement le critère économique essentiel de leur efficience* »[819]. Il faut convenir que la présentation d'un résultat en équilibre ne reflète pas la différence entre recettes et dépenses. Mais ces budgets n'ont en outre que rarement été présentés en équilibre. Ceci étant, tant les pertes actées que

[818] A. DRUMAUX (1986), « La privatisation dans le secteur des équipements collectifs », p. 23.
[819] H.G. TULKENS (1965), « L'évolution historique de la tarification et de la demande des services postaux en Belgique (1840-1961) », pp. 671-672.

les *compensations des charges de service public* payées par l'Etat reflètent le souci constant des pouvoirs publics de maintenir les prix à un niveau abordable pour la plupart des citoyens.

SECTION III – LES RÈGLES D'EXPLOITATION COMMUNES

La doctrine belge de la seconde moitié du 20e siècle a abondamment disserté du régime juridique applicable au service public. Deux « écoles » prédominent. D'une part, à la suite de Buttgenbach, celle qui distingue les régimes juridiques du service public organique et du service public fonctionnel. Et d'autre part, celle qui réunit les deux notions autour des « lois du service public » applicable dans les deux cas. C'est bien entendu cette école-là que nous privilégions (**A.**), tout en poursuivant la distinction, proposée pour le 19e siècle, entre ces règles communes à toute activité de service public et les règles liées à la gestion publique ou privée du service (**B.**). Le droit des industries de réseaux conforte ici les analyses doctrinales existantes, sans y apporter de nouveauté significative.

A. Les lois du service public

Les règles communes à toute activité de service public, telles qu'elles sont dégagées par la doctrine, sont au nombre de trois : le principe d'égalité des usagers, le principe de continuité du service et la loi du changement. Les deux principes étaient déjà admis et reconnus au 19e siècle. La loi du changement n'est par contre apparue qu'au 20e siècle, suivant les premières modifications apportées à l'exploitation des services publics existants. Nous examinerons enfin si d'autres règles ne sont pas communes aux services publics durant la période étudiée.

1) Les principes d'égalité et de continuité

L'égalité devant le service public demeure une évidence largement consacrée par la doctrine et la jurisprudence. Le gestionnaire du service, quel qu'il soit, ne peut refuser l'utilisation de celui-ci à un utilisateur qui répond aux conditions réglementaires. La force de ce principe constitutionnel, parfois consacré à nouveau dans la loi, est renforcée par les juridictions civiles, qui n'hésitent plus à condamner le gestionnaire pour faute civile, ayant engagé sa responsabilité[820].

Trois questions s'imposent dans la seconde moitié du 20e siècle. La première concerne la validité des traitements différenciés, nombreux en matière de télécommunications ou de transports des marchandises par chemins de fer. Ceux-ci sont admis dans un premier temps lorsque la distinction repose « *sur des critères généraux et objectifs et non sur des considérations intuitu personae* », et plus tard aussi sur des critères individualisés pour autant qu'ils soient « *raisonnables, légitimes, adéquats et proportionnés par*

[820] Voy. par exemple, en matière de distribution d'eau, Liège, 18 juin 1937, *Revue de l'administration et du droit administratif*, 1938, p. 210, et *Pas.*, 1938, II, p. 45.

rapport au but de la mesure envisagée »[821]. La seconde question concerne le droit à bénéficier d'un traitement différencié, en particulier pour les publics géographiquement ou socialement défavorisés. A l'instar du 19e siècle, les gouvernants tiennent parfois compte de ces différences géographiques ou sociales dans les industries de réseaux, mais pas de manière uniforme, et sans s'y sentir contraints. Les évolutions sont même peu significatives de ce point de vue dans les industries de réseaux, même si la toute jeune Cour d'arbitrage commence à poser les premiers jalons d'un droit à un traitement différencié. La troisième question concerne la neutralité et de l'impartialité des services publics, censés garantir l'égalité et la non discrimination des usagers. Après l'enseignement au 19e siècle, cette exigence a d'emblée occupé une place fondamentale dans le domaine de l'audiovisuel. A partir de ces deux domaines d'activité, elle a essaimé dans tout le droit de la fonction publique[822], en même temps que la politisation de celle-ci s'amplifiait. Ce qui en rend l'exigence assez paradoxale, et peut-être moins liée au service public qu'à l'organisme gestionnaire, la politisation du service étant supposée moins forte lorsqu'il est exploité par le secteur privé.

Le principe de continuité est parfois intégré par la doctrine dans la définition même du service public, ou s'en déduit directement. Il ne suffit pas de créer le service, il faut garantir son accomplissement, *de manière régulière et continue*, conformément à sa nature et aux règles qui l'organisent. Ce principe est souvent rattaché à un principe constitutionnel de permanence de l'Etat[823]. Le législateur reconnaissait depuis longtemps que « *l'intérêt général exige que l'exploitation des services publics qui font l'objet des contrats de concession, se poursuive sans interruption* »[824]. Il reçoit une consécration légale tout à fait unique en 1987 dans le décret de la Communauté française relatif à la RTBF, qui lui impose un service minimum en cas de grèves du personnel. Sa portée pratique se traduit dans « *une série de dispositions légales ou de constructions jurisprudentielles, concernant des domaines divers, dont il fournit l'explication ou la justification* », tels divers privilèges de l'administration (privilège du préalable, insaisissabilité des biens), l'interdiction du droit de grève pour les agents et de la mise en faillite pour l'organisme gestionnaire[825]. Elle semble donc davantage utile pour les gestionnaires publics que privés. Le principe est surtout contraignant à l'égard de ces derniers, l'astreignant « *au respect scrupuleux de ses obligations ; il sera obligé de consentir éventuellement des sacrifices importants pour que le service fonctionne régulièrement et ne soit pas interrompu.* (…) *La règle est absolue : sauf force majeure dûment établie, le concessionnaire ne peut sous aucun prétexte, pendant toute la durée de la concession, interrompre son exploitation* »[826].

2) La loi du changement

La troisième « loi » du service public est la loi du changement. Elle n'apparaît

[821] A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel…, op.cit.*, pp. 84-90 ; P. ORIANNE (1961), *La loi et le contrat…, op.cit.*, pp. 70, 114 et 280 ; D. DÉOM (1990), *op.cit.*, pp. 418-420.
[822] Voy. notamment J. SAROT (1991), « La déontologie de l'agent public. Le devoir de réserve » ; E. DE LUYCK (1980), « Vrijheid van mening, vrijheid van meningsuiting en personen in openbare dienst ».
[823] B. LOMBAERT (2009), « La loi de continuité du service public, la grève des agents publics et le service minimum », p. 56, et les références citées à la note 8.
[824] Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1918-1919, n° 200, p. 15
[825] D. DÉOM (1990), *op.cit.*, pp. 423-424. Voy. A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel…, op.cit.*, pp. 79-84.
[826] P. ORIANNE (1961), *La loi et le contrat…, op.cit.*, p. 114.

cependant que tardivement dans la doctrine française[827], tout comme dans l'histoire du droit des industries de réseaux. Ce n'est qu'à partir du moment où l'administration a entendu modifier les conditions d'exploitation dans un sens considéré comme défavorable au public (fermeture de lignes de chemins de fer, réduction du nombre de distributions postales quotidiennes ou le dimanche) que les juristes ont ressenti la nécessité de théoriser ce droit absolu qu'aurait l'administration de modifier « *à tout moment les règles concernant l'organisation et le fonctionnement du service public, voire de le supprimer sans que personne puisse juridiquement s'y opposer* ». Buttgenbach y voit d'ailleurs une source de vertu pour le service public. Si le service fonctionne mal, en effet, « *les gouvernants seront sans excuse, puisqu'ils peuvent toujours modifier et adapter ses règles d'organisation aux exigences économiques et sociales, supprimer le service et le remplacer par une autre et puisqu'ils sont et doivent rester responsables de la compétence et de la qualité de leurs organes dirigeants qu'ils peuvent, en cas de nécessité, révoquer et remplacer. Telles sont les vertus de la "loi du changement"* »[828].

En principe, cette loi permet de déroger au droit commun, même dans le cadre de relations contractuelles. C'est en particulier le cas du contrat de concession de service public, dont la principale caractéristique est précisément le droit, pour l'administration, de modifier unilatéralement les règles de fonctionnement du service. Diane Déom souligne toutefois, en 1990, que « *le nombre d'applications jurisprudentielles de la loi du changement demeure extrêmement limité par rapport au nombre important d'opérations contractuelles passées par des personnes publiques* »[829].

3) D'autres règles communes ?

D'autres règles transparaissent de l'étude du droit des industries de réseaux. Elles n'ont cependant pas été, ou du moins pas sans controverses, considérées comme faisant partie du régime juridique du service public par la doctrine.

Le régime juridique du domaine public, par exemple, est très fréquemment lié à la notion de service public. On a déjà vu que le domaine public par destination, notamment visé par le Code civil, pouvait justifier l'érection d'une activité en service public. Mais d'autres biens relèvent du domaine public, selon un critère discuté d'affectation ou d'affectation *nécessaire* ou *spéciale* à un service public[830]. La doctrine ne le présente en principe pas de cette façon, mais il nous paraît justifié de considérer que l'érection d'une activité en service public entraîne l'application du régime domanial aux biens qui sont nécessaires à son exploitation. L'application automatique de cette règle aux biens des concessionnaires privés d'un service public demeure cependant discutée et délicate, les concessionnaires eux-mêmes n'y étant pas toujours favorables[831]. De façon plus générale, la protection des biens nécessaires au service public se poursuit dans le caractère insaisissable des biens du domaine public, mais

[827] B. GORS (2009), « Le principe de mutabilité », p. 109, note 16.
[828] A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel…, op.cit.*, p. 76 ; P. ORIANNE (1961), *La loi et le contrat…, op.cit.*, p. 68.
[829] D. DÉOM (1990), *op.cit.*, p. 425.
[830] A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel…, op.cit.*, pp. 340-346 ; D. DÉOM (1990), *op.cit.*, pp. 341-349.
[831] P. ORIANNE (1961), *La loi et le contrat…, op.cit.*, pp. 168-172.

également dans les interdictions pénales de faire obstacle aux travaux nécessaires et de porter atteinte aux infrastructures mises en place pour exploiter le service.

A l'instar du 19e siècle, des exigences de qualité sont continuellement formulées dans les secteurs étudiés, parfois expressément dans les textes de loi. Elles ne semblent qu'appliquer, dans certains cas, les principes précédents. L'obligation en matière postale de couvrir tout le territoire et d'assurer au moins une collecte et une distribution du courrier par jour, par exemple, illustrent à la fois le principe d'égalité des usagers et le principe de continuité et de régularité du service. Il faut cependant une nouvelle fois conclure que les exigences de qualité ne deviennent contraignantes que dans la mesure prévue par la réglementation applicable, laissant en pratique une grande liberté aux gestionnaires de service public pour améliorer leurs prestations.

Dernière règle commune, plus originale et spécifique à la Belgique, l'emploi des langues est particulièrement réglementé dans les services publics. Le champ d'application de la réglementation s'étend aux « *services publics centralisés et décentralisés de l'Etat, des provinces, des agglomérations… et des communes* », ainsi qu'aux « *personnes physiques et morales concessionnaires d'un service public ou chargées d'une mission qui dépasse les limites d'une entreprise privée et que la loi ou les pouvoirs publics leur ont confiée dans l'intérêt général* »[832]. Les conditions d'utilisation des langues néerlandaise, française ou allemande s'appliquent à l'exploitation du service en prenant pour critère les gestionnaires, mais ont manifestement pour objectif de s'appliquer à toute activité de service public, quel que soit le mode de gestion choisi. Elles participent donc nécessairement au régime juridique du service public en Belgique durant la période étudiée.

B. Les règles liées à la gestion publique ou privée

A côté de ce régime juridique de l'activité de service public, existe nécessairement un régime juridique lié à l'organisme gestionnaire du service. Ou, plus exactement à notre avis, des régimes juridiques, propres à chacun des modes de gestion possible. L'exercice un peu fastidieux, qui dépasse le cadre de la présente thèse, consiste alors à identifier les attributs juridiques de chacun des modes de gestion. C'est par exemple un des nombreux mérites de la thèse de Diane Déom, qui détaille le régime juridique complet de l'entreprise publique, catégorie qui réunit, dans notre classification, les trois modes intermédiaires de gestion entre les deux pôles publics et privés.

La séparation classique entre un régime administratif lié à la personne publique et un régime de droit commun applicable à la personne privée nous paraît à cet égard insuffisante.

Classiquement, le régime administratif emporte la soumission du personnel à un statut public, des deniers au régime de la comptabilité publique, des décisions à la compétence du Conseil d'Etat, des contrats à la réglementation des marchés publics, etc.[833]. Or, chacun de ces aspects emporte dans son application un déplacement de la frontière entre

[832] Art. 1er, § 1er des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, *M.B.*, 2 août 1966. Voy. F. VANDENDRIESSCHE (2004), *Publiek-private rechtspersonen, op.cit.*, p. 456 et la jurisprudence citée.
[833] A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel…, op.cit.*, pp. 73-74.

les organismes soumis et ceux qui ne le sont pas, qui ne permet pas toujours d'affirmer que, d'un côté, il s'agit d'organismes privés, et de l'autre des organismes publics. C'est la thèse défendue par Frederik Vandendriessche en analysant le droit actuel, mais qui ne perd rien de sa pertinence lorsqu'elle est appliquée au 20e siècle[834]. Divers gestionnaires privés de service public sont soumis au contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat, ou à la réglementation des marchés publics, notamment parce qu'ils disposent d'une parcelle de la puissance publique. Certains organismes considérés comme publics n'emploient cependant leur personnel que sous un régime contractuel de droit commun. Sans parler du régime particulier de la SNCB, statutaire mais soumis aux juridictions du droit commun. Le régime particulier des intercommunales, même entièrement publiques, renvoie expressément au droit commun. Les exemples sont innombrables

Ces règles ont cependant en commun d'être liées à l'organisme gestionnaire et non pas à l'activité de service public. Elles n'appartiennent donc pas à un régime juridique général du service public, au sens fonctionnel, tel que nous l'avons identifié ci-dessus. C'est le principal constat que nous souhaitions ici établir.

[834] F. VANDENDRIESSCHE (2004), *Publiek-private rechtspersonen, op.cit.*

CONCLUSIONS

Le service public a incontestablement trouvé au 20e siècle un épanouissement considérable, tant en pratique, dans les industries de réseaux notamment, que dans la théorie du droit. La doctrine belge n'est pas abondante, mais tous les auteurs postérieurs à Buttgenbach se sont référé et ont à tout le moins enseigné les conclusions qu'il a tirées de sa remarquable thèse.

Du point de vue de l'histoire du droit, les enseignements pratiques et jurisprudentiels du 19e siècle et de l'entre-deux-guerres sont donc enfin théorisés en 1942, et permettent une grande uniformité entre la notion de service public et les activités économiques de l'Etat. La présentation théorique que nous en avons faite ne s'écarte pas fondamentalement des travaux consultés, et est même en partie soutenue par certains de ceux-ci. Elle donne une importance prépondérante à la notion fonctionnelle de service public, celle d'une activité d'intérêt général à laquelle est associé un régime juridique particulier. Cette prépondérance fonctionnelle nous paraît imposer, certes *a posteriori*, la distinction entre la création et l'organisation du service public. Cette distinction a permis de questionner les pratiques juridiques et politiques dans les industries de réseaux, et de dégager des motifs, des critères d'érection en service public, distincts des critères d'exploitation en monopole, distincts encore des critères de choix d'un mode de gestion entre un pôle public et un pôle privé. La grille d'analyse du 19e siècle est ainsi demeurée particulièrement pertinente pour le 20e siècle, sans porter atteinte de façon iconoclaste aux théories juridiques en vigueur depuis la Seconde Guerre mondiale.

La nature économique des industries de réseaux n'a à nouveau pas été décisive pour reconstruire toute l'analyse. Elle joue un rôle important dans le choix d'exploiter le service en monopole ou en concurrence, ainsi que pour toutes les questions relatives aux modes de financement du service public. Elle nous paraît par contre étrangère aux deux théories cardinales proposées et défendues : la distinction entre la création et l'organisation du service d'une part, la typologie des modes de gestion entre un pôle public et un pôle privé d'autre part. Buttgenbach estimait lui-même que « *la nature économique des activités du service public peut entraîner une certaine homogénéité dans la détermination des procédés de gestion budgétaire, comptable et financière, ce n'est pas elle qui doit déterminer le statut juridique de l'institution vis-à-vis des pouvoirs publics, c'est-à-dire le degré plus ou moins étendu d'autonomie de gestion du service à l'égard de ces pouvoirs, pas plus que le procédé juridique de leur création* »[835]. Sous réserve de l'analyse approfondie de l'histoire du droit d'autres services publics non économiques, les théories ici esquissées nous paraissent donc s'appliquer également aux activités non économiques érigées en service public par les gouvernants.

[835] A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel…, op.cit.*, p. 180, en note.

CONCLUSIONS DE LA DEUXIÈME PARTIE
L'ÉTAT ET LES INDUSTRIES DE RÉSEAUX

Plus que jamais, l'Etat et les industries de réseaux font cause commune au cours du 20e siècle, durant lequel la vision du rôle de l'Etat a considérablement évolué. La philosophie de l'Etat providence et les théories économiques keynésiennes ont encouragé l'action publique dans tous les domaines de la vie économique et sociale. Les industries de réseaux en sont les fidèles instruments, et contribuent à l'émergence d'une idéologie du service public (**I.**). Cette instrumentalisation publique (**III.**) n'est cependant pas sans conséquences sur l'exploitation de services de plus en plus déficitaires et politisés. Elle n'en a pas moins contribué à l'avènement de la société de masse (**II.**).

I. LA TRANSFORMATION DE L'ETAT PAR LES INDUSTRIES DE RÉSEAUX

En reprenant les mots de François Caron, il faut convenir que le 20e siècle a été marqué « *par l'emprise croissante que les réseaux techniques à grande échelle ont établie sur la société et sur le monde. Aux réseaux du XIXe siècle* (…) *sont venus s'ajouter des réseaux d'électricité, d'aéronautique, de téléphonie et de radio, qui ont fait naître chez les utilisateurs des formes nouvelles de dépendance. L'extension de ces réseaux a été le fruit de contraintes techniques liées aux économies d'échelle, mais aussi d'un désir des utilisateurs de disposer de connexions toujours plus lointaines et nombreuses* »[836]. Détenteur d'un monopole quasi absolu sur toutes les industries de réseaux, l'Etat en a été l'acteur principal, poussé en ce sens par les innovations techniques et leur réception au sein de la population. L'Etat, et le secteur public dans son ensemble, acquiert ainsi un rôle prépondérant dans la société. Son emprise sur l'économie, en particulier, est énorme : les dépenses atteignent 30,3% du Produit national brut en 1960, et 55,4% en 1984 ; les recettes accaparent 25,9% des richesses produites en 1960, et 45,9% en 1986, suivant en cela la croissance généralisée du secteur public dans la plupart des pays dits industrialisés[837]. Contrairement au 19e siècle, les industries de réseaux ne sont cependant plus seules à l'origine de cette expansion, qui s'explique aussi et surtout par la naissance de la Sécurité sociale et par d'autres interventions économiques, notamment lorsque l'Etat se fait actionnaire d'entreprises en difficultés. Il n'empêche, l'Etat providence s'est modelé sur ces différentes activités, qui lui ont donné son sens, à la fois solidaire et modernisateur de la société.

Débordé cependant par les engagements financiers qu'implique l'exploitation de ces réseaux, l'Etat les décentralise très tôt dans des organismes paraétatiques qui lui inspirent de nouvelles manières d'organiser son intervention. Le phénomène du paraétatisme est une caractéristique essentielle de l'action publique au 20e siècle[838], et les industries de réseaux s'y sont inscrites grâce aux organismes les plus emblématiques de ce phénomène, tels la SNCV, précurseur souvent rappelé, la SNDE, la SNCB, la RTT ou l'INR. C'est un premier changement structurel auquel les industries de réseaux

[836] F. CARON (2010), *La dynamique de l'innovation*, p. 393.
[837] G. VANTHEMSCHE (1997), *Les paradoxes de l'Etat*, p. 41 ; J. PIRARD (1999), *L'extension du rôle de l'Etat en Belgique aux XIXe et XXe siècle*, pp. 62-65.
[838] V. PIRLOT (2008), « Décentralisation administrative et gestion des services publics en Belgique de l'indépendance à nos jours (1830-2006) ».

ont significativement contribué. Le paraétatisme a ensuite induit une dilution de plus en plus marquée des frontières entre le secteur public et le secteur privé, que nous avons essayé de mettre en évidence un peu à contre courant de la doctrine juridique de l'époque. Les corrélations entre personne publique et droit public, entre service public et droit public, entre entreprise privée et droit commun, sont continuellement remises en cause par les pratiques législatives et administratives. C'est un second changement structurel qui transforme l'Etat au cours du siècle.

Dans le droit administratif, les secteurs étudiés ont également contribué de manière fondamentale à établir la théorie du service public de Buttgenbach, comme en témoigne la deuxième partie de sa thèse, qui s'appuie sur les développements survenus dans les chemins de fer, les télécommunications ou les distributions d'eau, à côté de la bienfaisance publique, de l'enseignement ou des institutions financières. Il est d'ailleurs remarquable que ce soit dans le phénomène parastatal que Buttgenbach trouve les fondements utiles pour asseoir sa théorie. Il n'en demeure pas moins que cette théorie a profondément marqué le fonctionnement de l'Etat belge au 20e siècle, bien qu'à un degré sans doute un peu inférieur à la France, patrie du service public, pays dans lequel « *l'avènement de l'idéologie du service public a bien marqué un véritable tournant dans l'histoire du libéralisme, en infléchissant durablement le rapport Etat/société* »[839]. Si le service public belge n'a sans doute pas acquis le rang d'une idéologie, il n'en a pas moins permis de justifier et légitimer l'expansion du rôle de l'Etat.

A défaut de constituer par lui-même une idéologie, le service public et les activités qu'il couvre sont par contre entrés dans le champ des clivages politiques. Ils ont été idéologiquement marqué par leur proximité intrinsèque au rôle interventionniste de l'Etat. Les débats sur la privatisation ou la décentralisation des chemins de fer ou des télégraphes et téléphones ont entraîné les premières frictions dans la gestion des grands services publics économiques, et forgé les convictions socialistes en faveur de l'interventionnisme étatique, et les convictions libérales en faveur du libre marché et de la privatisation. Le paraétatisme constitue d'ailleurs dans son ensemble une sorte de compromis politique entre ces deux visions opposées de la gestion des services publics.

Sur la scène internationale, enfin, les industries de réseaux conservent une place essentielle, mais qui n'est plus jamais décisive sur l'évolution des relations entre Etat. Les deux guerres mondiales sont passées par là et ont mis à l'avant plan la nécessité de coopérer de manière plus approfondie que dans le seul but de favoriser l'interconnexion des réseaux, le commerce et les échanges internationaux. La Société des Nations, puis l'Organisation des Nations Unies et les Communautés européennes ont largement volé la vedette aux organisations nées au 19e siècle, même si celles-ci sont loin d'avoir disparu et ont conservé un rôle important pour chacun des secteurs concernés.

L'influence des industries de réseaux sur l'évolution du rôle de l'Etat au 20e siècle est donc restée très marquée, même si elles ne sont plus seules à contribuer à cette transformation, tant au niveau national qu'international. Elles ont été rattrapées par les nouvelles missions assignées à l'Etat providence, en particulier en matière sociale, qui contribuent à tout le moins autant, si pas davantage, à la transformation de l'Etat.

[839] J. CHEVALLIER (1994), *Le service public*, p. 5.

II. LA TRANSFORMATION DES INDUSTRIES DE RÉSEAUX PAR L'ETAT

Cette influence des industries de réseaux sur l'Etat est largement payée en retour. Celui-ci continue également à transformer les industries de réseaux. Paul Orianne avait déjà décrit ce cercle vertueux avec perspicacité : « *L'évolution de la vie administrative suit ici de près le développement de l'économie. La découverte de techniques et de procédés inédits fait naître dans le public de nouveaux besoins à satisfaire par la création de nouveaux services et celle-ci est, à son tour, un facteur de progrès* »[840]. L'expansion des secteurs étudiés est ainsi parfaitement parallèle avec l'expansion étatique. C'est en particulier la croissance du téléphone, de la radio, de la télévision et des distributions d'eau qui est prodigieuse au 20e siècle, puisque ces services sont géographiquement accessibles à plus de 99% de la population en 1990. Et cette expansion a été rendue possible grâce à une certaine efficacité de l'action publique, capable de coordonner les différents réseaux, d'assurer leur compatibilité et le bon fonctionnement du système dans son ensemble, en un mot de procéder à une correcte *intégration* des réseaux. L'Etat, à la manœuvre, n'a de ce point de vue vraiment pas démérité.

Il est vrai que, pour la première fois, certains secteurs sont affectés par des changements ressentis comme des régressions ou des réductions du niveau de service offert. La suppression de la distribution dominicale du courrier, ou des lignes ferroviaires vicinales, est parfois mal vécue par l'opinion publique. Pour la première fois, le coût des services offerts semble avoir un impact négatif sur les possibilités d'expansion. Leur instrumentalisation, parfois à outrance, par l'Etat, cumulée avec l'énormité des investissements nécessaires pour suivre les progrès techniques, ont transformé les florissantes industries de la Belle Epoque en organismes profondément endettés au cours des Trente Glorieuses. Cela explique l'émergence de la loi du changement, qui affirme le droit des pouvoirs publics à supprimer le service offert pour des motifs d'intérêt public. Ces motifs ne sont cependant pas seulement financiers. Les chemins de fer vicinaux, par exemple, sont remplacés par des services d'autobus, nettement moins coûteux et exigeants en infrastructures, beaucoup plus souples d'utilisation. Le service du transport de personnes n'est donc en rien supprimé, seule la technologie utilisée pour y satisfaire est modifiée par le créateur et/ou le gestionnaire du service. La régression des télégraphes au profit du téléphone s'explique de la même façon.

Une troisième transformation importante qui est due à l'action publique est celle de la politisation des services publics. La radiodiffusion est emblématique de cette évolution et du cercle plutôt vicieux qu'a pu constituer l'intervention de l'Etat. Les débats politiques relatifs aux industries de réseaux ont en effet alimentés les clivages entre libéraux et socialistes, clivages qui ont en retour induits une volonté de plus en plus forte de contrôler les organismes chargés de ces services publics. Cette politisation était d'ailleurs d'autant plus forte que les organismes étaient instrumentalisés au profit de politiques publiques, voire aux seuls profits d'intérêts partisans et électoralistes. Dans un registre comparable, les industries de réseaux subissent les tensions linguistiques qui caractérisent la Belgique de l'après-guerre, et les processus de fédéralisation de l'Etat qui en a résulté. C'est particulièrement le cas de deux des trois secteurs confiés aux entités fédérées, à savoir les transports en commun urbains et la politique de l'eau. Le cas de la radiodiffusion est plus complexe, puisque son rôle dans la prise de conscience d'une identité flamande est largement reconnu, et que son évolution a même été mise au

[840] P. ORIANNE (1961), *La loi et le contrat dans les Concessions de service public*, p. 71.

service de la politique d'autonomie culturelle revendiquée par les communautés linguistiques française et, surtout, flamande.

III. L'INSTRUMENTALISATION DES INDUSTRIES DE RÉSEAUX PAR L'ETAT

Les utilisations des industries de réseaux à des fins étrangères au service public se sont fortement développées, tout en s'appuyant sur des motifs similaires à ceux invoqués au 19e siècle.

Le développement économique et social du pays demeure le principal objectif poursuivi par les gouvernants au travers de la gestion des secteurs étudiés. L'importance des services postaux, des chemins de fer et des télécommunications pour les échanges commerciaux, nationaux comme internationaux, est constamment soulignée par les gouvernants. Le nombre d'agents publics employés dans les industries de réseaux donne à ceux-ci un poids considérable à l'égard de leur hiérarchie, et vont leur permettre de bénéficier avant les autres de syndicats, d'un statut harmonisé, d'avantages sociaux, du droit de grève, du droit d'être représenté au sein des organes dirigeants, etc. Cela permet d'ailleurs à Diane Déom d'affirmer que les entreprises publiques sont le « *laboratoire social* » de l'Etat providence[841]. L'exploitation des services publics est d'ailleurs expressément utilisée pour augmenter les emplois disponibles dans les périodes de chômage important.

Les services rendus à l'Etat lui-même demeurent également considérables. Outre l'intérêt en tant que tel de moyens de transport et de communication pour les gouvernants, les bureaux de poste permettent de renforcer l'implantation locale des services gouvernementaux, au détriment des pouvoirs locaux. La volonté centralisatrice du pouvoir central est une caractéristique essentielle de l'action publique dans les industries de réseaux au 20e siècle[842]. Plus négativement connoté, on l'a déjà souligné deux fois, les services rendus par les industries de réseaux sont aussi très favorables aux gouvernants eux-mêmes et aux partis politiques auxquels ils appartiennent. Les enjeux politiques et électoraux sont récurrents, et ne sont temporairement résolus que lorsqu'ils atteignent un certain niveau de tension. La crainte de l'appropriation, à des fins électorales, de la radio et de la télévision, joue un rôle décisif dans l'évolution juridique de la radiodiffusion.

Enfin, de manière très discrète, pointe une nouvelle préoccupation à partir des années 1970. La protection de l'environnement et de la qualité de vie, au sens large, apparaît nettement comme objectif politique dans deux des secteurs étudiés. Les chemins de fer sont déjà évoqués comme une solution aux problèmes de mobilité, et comme un moyen de transport plus favorable à l'environnement. La politique de l'eau passe progressivement d'un objectif hygiénique et sanitaire à un problème de quantité disponible, puis enfin de qualité environnementale.

[841] D. DÉOM (1990), *Le statut juridique des entreprises publiques*, p. 298.
[842] Voy. A. DRUMAUX (1988), *Privatisation = moins d'Etat ?*, p. 65.