

PREMIÈRE PARTIE

**LA CONSTRUCTION DES RÉSEAUX
INSTRUMENT D'UN ÉTAT LIBÉRAL INTERVENTIONNISTE**

1830 – 1918

TITRE I – L'INTERVENTION DE L'ETAT

Les postes, les chemins de fer, les télégraphes et les téléphones, les distributions d'eau, ainsi que de nombreuses autres activités dites économiques, liées ou non à ces industries de réseaux, témoignent de l'importance de l'intervention étatique au 19^e siècle en Belgique. Au travers de l'évolution de cette intervention dans les quatre principaux secteurs étudiés, c'est bien sûr l'histoire de ces activités qui apparaît, au cœur des multiples révolutions industrielles, techniques, scientifiques voire économiques qui marquent le siècle. A l'exception des postes, en effet, toutes ces activités apparaissent après l'indépendance belge. Elles vont non seulement transformer la vie quotidienne des citoyens, mais elles vont aussi significativement influencer le fonctionnement de ce petit Etat né en 1830.

L'amélioration des services postaux, en particulier grâce à la naissance des chemins de fer, révolutionnent les communications après 1835. L'établissement des premiers télégraphes entre 1846 et 1850 permet pour la première fois aux correspondances de voyager plus vite que l'homme. L'arrivée du téléphone entre 1879 et 1883, puis de la radiotélégraphie entre 1902 et 1907, émerveillent la société bourgeoise de la Belle-Epoque. L'installation des distributions d'eau dans les grandes villes accompagne l'émergence des préoccupations de santé publique. Les mutations de la société du 19^e siècle sont fondamentales, et communes à la plupart des Etats occidentaux. Les activités étudiées en sont responsables pour une large part. La construction des industries de réseaux se développe ainsi au gré des progrès scientifiques et techniques réalisés, le plus souvent, dans des pays voisins. Ces développements prodigieux ignorent les grandes crises politiques ou sociales qui jalonnent le 19^e siècle belge. Sauf exception, les traditionnelles tensions entre monde libéral et monde catholique sont en effet peu marquées sur le terrain des industries de réseaux. Elles leur profitent en effet à tous deux, équitablement. Les revendications du mouvement socialiste ne se préoccupent pas ou peu de ces importantes activités.

L'Etat n'est pas pour autant étranger au développement des industries de réseau. Au contraire, il s'y engage avec ardeur, se réservant la construction et l'exploitation de la plupart des infrastructures concernées. Si ce n'est l'Etat, ce sont les communes qui centralisent les services de distribution d'eau, de gaz puis d'électricité. Ce rôle des institutions publiques demeure prépondérant durant toute la période étudiée, même si, de manière plus ou moins durable, les entrepreneurs privés sont autorisés à exercer ou à exploiter la plupart des activités concernées. L'organisation administrative va également être significativement transformée par cet engagement public dans les postes, les transports, les communications, l'énergie, l'eau ou la santé. Sociétés nationales à forme commerciale, sociétés intercommunales, concessions de péages assorties de clauses diverses de coopération entre le secteur public et le secteur privé, régimes d'autorisation, régies, le droit public et administratif est souvent dépassé par les pratiques administratives au sein des industries de réseaux. Les recettes et les dépenses qui les concernent deviennent également phénoménales, dépassant respectivement, à l'aube du 20^e siècle, la somme des autres revenus fiscaux et la somme des autres dépenses de l'Etat.

L'Etat, acteur central de l'évolution des secteurs étudiés ; les industries de réseaux, actrices essentielles de la transformation de l'Etat : tel est donc le principal fil rouge des pages qui suivent.

CHAPITRE 1^{er}. AU TEMPS DE LA POSTE À CHEVAL

La *poste* ne désigne pas, au moyen âge et aux temps modernes, le transport du courrier. Etymologiquement, une poste est un « *établissement de chevaux, placé de distance en distance pour le service des voyageurs* »¹.

De tels établissements sont mis en place progressivement en Italie (dès le 14^e siècle), en France (1474) ou sur le territoire du Saint-Empire, pour assurer la transmission des communications royales, pontificales ou impériales. C'est ce réseau de relais et de routes de poste (la « *poste aux chevaux* »), qui permet progressivement le développement et l'officialisation du transport des lettres, journaux et paquets, d'une part (la « *poste aux lettres* »), et du transport de voyageurs et de marchandises par voiture, d'autre part (les « *messageries* »²). Ce lien étroit entre les trois institutions s'est prolongé dans la législation et la pratique administrative jusqu'à la fin du 19^e siècle. Elles sont donc examinées conjointement dans les deux premières sections de ce chapitre. L'avènement des chemins de fer fait cependant disparaître la poste aux chevaux, et réduit considérablement l'importance des messageries. L'évolution de ces dernières à la fin du siècle, désormais inféodées aux puissants chemins de fer, est donc évoquée dans le second chapitre.

Une première section brosse à larges traits l'histoire des services postaux antérieure à l'indépendance de la Belgique – c'est le seul des secteurs étudiés qui possède des origines aussi lointaine – (SECTION I). L'accent est mis ensuite sur les vingt premières années de l'exploitation postale en Belgique, durant lesquelles apparaissent les trois principaux éléments de la poste du 19^e siècle : le service rural, les chemins de fer et le timbre-poste (SECTION II). Le reste du siècle s'écoule plus discrètement, bien qu'il soit le cadre d'une expansion phénoménale de l'organisation postale (SECTION III). L'analyse des raisons de l'intervention publique clôt enfin le chapitre (SECTION IV).

SECTION I – LES ORIGINES DES POSTES EN BELGIQUE

L'apparition de la première organisation postale, centralisée aux mains d'un souverain, sur le territoire de la Belgique actuelle est l'œuvre de la famille de la Tour et Taxis. Ce sont cependant les bouleversements politiques que connaissent nos régions, et les régimes qui s'y succèdent, qui vont réellement donner naissance à un service postal régulier et étendu. La législation révolutionnaire française, l'organisation napoléonienne ensuite, la réglementation hollandaise enfin, ont chacune façonné de manière durable les postes de la Belgique indépendante.

¹ E. LITTRÉ, *Dictionnaire de la langue française*, Paris, Hachette et Cie, 1874, t. 3, p. 1234, v° « Poste ». Voy. A. CONCHON (2007), « Coût et économie du transport des lettres par les Postes et Messageries en France, du milieu du XVII^e à la fin du XVIII^e siècle », pp. 221 et s.

² Selon l'expression juridique utilisée sous l'Ancien Régime et conservée au 19^e siècle. Voy. les *Pandectes belges*, t. 63 (1899), v° « Messageries », col. 719. Le terme prête cependant à confusion, puisqu'il est également utilisé dans certains textes pour désigner les services de messagers, et qu'en pratique les messageries étaient aussi utilisées pour le transport des lettres.

A. Le privilège postal de la famille de la Tour et Taxis³

Dans nos contrées, « *le transport des lettres était nécessairement libre en l'absence de tout service public organisé, et il n'a, en Belgique, donné lieu à aucun acte législatif pendant le moyen âge* »⁴. Divers services de messagers, plus ou moins réguliers, sont entretenus à l'époque médiévale par les souverains, les corporations, les universités ou les villes. Ces services pouvaient également être utilisés par les particuliers pour leur correspondance. « *Service public, ou à tout le moins gouvernemental, fondé sur l'improvisation permanente ?* »⁵. Ces messagers dits « *communaux* », mis en place par les magistrats des villes pour assurer le transport de lettres d'une ville à une autre, n'en constituent pas moins une institution durable. Ils vont concurrencer les postes royales et impériales jusqu'à la fin du 18^e siècle. Un service de courrier régulier entre Innsbruck (alors siège de la cour des Habsbourg) et Bruxelles se développe en effet au début du 16^e siècle, à la suite du mariage en 1477 de Marie de Bourgogne avec Maximilien d'Autriche, futur empereur du Saint-Empire⁶. Ce service est mis en place par François de Tassis (ou de Taxis) au moyen de relais et chevaux de poste, sur le modèle de celui créé par son oncle entre l'Autriche et l'Italie. Telle est l'origine de l'importante organisation postale mise en place par la famille de la Tour et Taxis à travers toute l'Europe habsbourgeoise, et dont le siège est demeuré à Bruxelles jusqu'à la guerre de succession d'Espagne, en 1701⁷.

Durant trois siècles⁸, les postes des Tour et Taxis bénéficient du monopole⁹ postal aux Pays-Bas espagnols, puis autrichiens. Il concerne tant le privilège des postes impériales (établir, entretenir et utiliser les routes et relais de poste) que le privilège du transport des correspondances. La poste est déclarée « *droit régalien* » en 1597, et nul ne peut organiser à jour et à heure fixes le transport de voyageurs, de marchandises et de

³ Voir le dossier de L. JANSSENS, M. MEURRENS (1992), *La poste des Tour et Tassis 1489-1794* ; ainsi que J. LAMBERT (2006), *Les maîtres de poste et leurs relais (XVIe-XIXe s.) : Jambes, Courrière, Emptinne* ; W. BEHRINGER (1990), *Thurn und Taxis, Die Geschichte ihrer Post und ihrer Unternehmen* ; B. DELEPINE (1952), *Histoire de la Poste internationale en Belgique sous les Grands Maîtres des postes de la Famille de Tassis* ; E. WARNY (1949), *Le trafic postal dans les Pays-Bas autrichiens (1701-1794)* ; L. HERLANT (1946), *La poste aux lettres et les marques postales en Belgique de 1648 à 1849* ; J. WAUTERS (1874), *Les postes en Belgique avant la Révolution française*.

⁴ « Dispositions législatives en vigueur en Belgique, sur le service des postes. – Résumé de la législation antérieure », Annexe A au projet de révision et codification de la législation postale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1877-1878, n° 32, p. 25 ; également publié au *Moniteur belge*, 20-23 janvier 1878 et dans la *Belgique judiciaire*, 1878, col. 619.

⁵ J.M. CAUCHIES (1976), « Messageries et messagers en Hainaut au XV^e siècle », p. 334.

⁶ J.A. VAN HOUTTE (1992), « Les postes dans les Pays-Bas méridionaux sous la maîtrise des Tour et Tassis ».

⁷ Voy. W. BEHRINGER (1990), *op.cit.*, en partie synthétisé dans W. BEHRINGER (1992), « Brussel, centrum van het internationale postnet » ; M. PIENDL (1980), *Das Fürstliche Haus Thurn und Taxis* ; M. DALLMEIER (1977), *Quellen zur Geschichte des europäischen Postwesens 1501-1806*.

⁸ A quelques exceptions près, notamment en 1577-1578, durant la révolte des Pays-Bas, ainsi que, précisément, de 1701 à 1729, lors de la guerre de succession d'Espagne. Pour l'anecdote, la maison de la Tour et Taxis réintégra encore ses fonctions entre janvier 1814 et mars 1815 (en vertu de l'arrêté du 28 février 1814 portant réorganisation provisoire des postes dans la Belgique, *Pasinomie*, 2^e série, t. 1, p. 41). Voy. W. BEHRINGER (1992), *op.cit.*, pp. 26-28 et 37-38.

⁹ Le terme, utilisé dans la littérature historique, est anachronique pour l'époque : un monopole désigne en effet, dans les lois et coutumes des Pays-Bas, une « *convention frauduleuse, expresse ou tacite, entre plusieurs Marchands, ou Ouvriers, faite afin d'obliger ceux qui auront besoin d'eux, de passer à telles conditions qu'ils voudront* », passible de confiscation des biens, de « *correction arbitraire* » et même de bannissement (D.F. SOHET (1770-1772), *Instituts de droit, Livre cinquième contenant le Traité des matières criminelles*, titre XVIII, p. 41).

correspondances, « *sauf pour les courses effectuées sans changement d'hommes ou de chevaux* »¹⁰. Les messagers communaux sont ainsi privés du droit de relayer en route et exclus du transport de la correspondance étrangère. La concurrence des deux institutions est encore accrue par la création d'un réseau officiel de lignes de poste intérieures¹¹. Le privilège royal ou impérial s'étend alors à toutes lettres, paquets de lettres ou papiers, sauf à ceux dont sont chargés les personnes étrangères à la poste « *de et pour les villes de leur établissement* »¹². Sa violation est sévèrement, voire « *arbitrairement* » sanctionnée. Outre le transport du courrier, la prérogative régaliennne est progressivement étendue à la franchise des postes, à savoir le droit du souverain de faire transporter ses lettres et paquets sans frais¹³.

Dans les premiers temps, le souverain finance directement ses messagers et les postes qu'il institue, par un contrat qu'il passe avec eux. En contrepartie, ce contrat impose le plus souvent l'entretien et le développement du réseau de routes et relais de postes, ainsi que des exigences de durée – et donc de rapidité – du transport¹⁴. Mais l'usage progressif des postes par les particuliers va permettre aux postes et aux messagers de réaliser des gains substantiels. Des tarifs d'utilisation sont en effet fixés, souvent par le souverain ou les magistrats des villes, sur la base de la distance avec la ville de destination et du poids des lettres ou marchandises¹⁵. En France, « *vers 1550, on permet aux particuliers de se servir de la poste, en payant 20 sols par cheval ; elle devint un service public, mais dont le roi avait le monopole* »¹⁶. A de tels prix, le service n'est cependant destiné qu'à certaines catégories nanties de la population, tels les magistrats, les notables ou les commerçants. Dans nos régions, cette évolution va conduire le souverain à réduire, puis supprimer son financement. Une ordonnance du 31 octobre

¹⁰ Ordonnances du 4 novembre 1551 et du 28 septembre 1566, mandement impérial du 6 novembre 1597, édits du 13 novembre 1600 et du 1^{er} septembre 1609, cités et résumés dans « Dispositions législatives en vigueur en Belgique... », *op.cit.*, pp. 25–27 ; et commentés par L. JANSSENS, M. MEURRENS (1992), « *Vorstelijke en private post in de Zuidelijke Nederlanden. Organisatie en problemen* », pp. 73-79.

¹¹ Ordonnance du 17 mars 1701 citée dans « Dispositions législatives en vigueur en Belgique... », *op.cit.*, p. 27 ; ainsi que le *Règlement pour l'établissement des postes, pour la communication des villes et provinces de sa majesté en ces pays, Emané le 5 de novembre 1701*, Bruxelles, Fricx, – disponible sur <http://opteron1.kbr.be/lotpubf.htm> – à noter que ce document ne traite que des « postes » dans son sens originaire, celui des routes et relais, et du coût de leur utilisation. Ces dispositions ont été adoptées par le roi d'Espagne Philippe V au moment où il recueillit la succession espagnole, mais les infrastructures mises en place ont été conservées après le passage des Pays-Bas sous domination autrichienne.

¹² Placard du 8 mars 1703 et ordonnance du 20 décembre 1769, cités dans « Dispositions législatives en vigueur en Belgique... », *op.cit.*, pp. 29 et 31, et commentés par L. JANSSENS, M. MEURRENS (1992), *op.cit.*, pp. 79-81.

¹³ Voy. l'ordonnance du 20 décembre 1769 et le décret du 25 janvier 1776 accompagnant « la liste des personnes qui doivent jouir de la franchise des postes dans les Pays-Bas » rendus par l'impératrice Marie-Thérèse, et résumés dans « Dispositions législatives en vigueur en Belgique... », *op.cit.*, p. 30.

¹⁴ Voy. par exemple les durées de voyage imposées entre Bruxelles et Paris, l'Espagne ou Innsbruck par les contrats conclus entre Philippe I^{er} et François de Tassis en 1505, ou entre Charles-Quint et François et Jean-Baptiste de Tassis en 1516 (conservés dans les archives de la famille von Thurn und Taxis à l'Université de Ratisbonne, FZA, *Posturkunden*, n° 1 et 2 – cités par W. BEHRINGER (1992), *op.cit.*, p. 24 et notes 25 et 34).

¹⁵ Voy. par exemple le tarif fixé par course dans le *Règlement pour l'établissement des postes...*, *op.cit.*, p. 11 ; ou le premier *Tarif général des droits qui seront levez et payez, à l'avenir au fermier et maistre général des postes de ces pays, pour le port des lettres et paquets portez par la voye des postes et courriers ordinaires dans les villes et lieux de ses provinces et des autres royaumes et Etats de Sa Majesté, comme aussi des pays voisins et estrangers. Du 1^{er} novembre 1701*, reproduit dans « Dispositions législatives en vigueur en Belgique... », *op.cit.*, pp. 27-29.

¹⁶ Ch. DEZOBRY, Th. BACHELET (1867), *Dictionnaire général de biographie et d'histoire*, vol. 2, p. 2181, v° « Poste » ; voy. également J. CORNETTE (2009), « Le temps de la poste à cheval ».

1551 dispose ainsi que « *prenant en considération les profits que Léonard de Taxis retire des transports qu'il effectue par ses lignes de poste, pour compte de particuliers, l'allocation fixe de 12,000 livres qu'il touche, pour l'entretien de ces lignes, sera remplacée par un ensemble de salaires et d'indemnités comportant une dépense moindre* »¹⁷. Au 18^e siècle, à l'instar du système français, c'est la famille de la Tour et Taxis qui paie à l'empereur un fermage¹⁸. Les messagers communaux payent pour leur part une patente¹⁹ aux magistrats des villes qui les commissionnent.

Enfin, des privilèges significatifs sont octroyés aux employés des postes et aux messagers. Dès la fin du moyen âge, « *un ensemble de coutumes s'était instauré qui assurait aux messagers, à pied ou à cheval, une large immunité indispensable à l'exercice de leurs fonctions* ». Cette immunité concerne tant des exonérations fiscales (exemption d'impôts et de droits de barrière²⁰) que des droits de passage au travers de territoires étrangers. Ces derniers sont très tôt réglés par des traités conclus par les souverains ou leurs représentants²¹. La protection des messagers en temps de guerre est également garantie. Deux ordonnances simultanées de l'impératrice Marie-Thérèse d'Autriche et du Roi de France Louis XV en témoignent, qui « *défendent de molester les courriers des postes de la partie adverse, et ordonnent de leur donner aide et protection* »²². Aucune réglementation particulière ne protège par contre la correspondance ; la pratique de la censure ou de la surveillance des courriers semble d'ailleurs courante dans les cours d'Europe²³.

¹⁷ Ainsi résumé dans « Dispositions législatives en vigueur en Belgique... », *op.cit.*, p. 26.

¹⁸ Également qualifiée, dans la littérature historique, de *concession*, l'« affermage » ou la « ferme » est un contrat par lequel le souverain confie à un tiers la gestion d'un service étatique, pour une durée fixée, moyennant une somme forfaitaire, spécialement et par exemple la perception de taxes ou impôts. Le « fermier » tire sa rémunération du produit de la « ferme » et verse au souverain un « fermage » dont le montant est convenu à l'avance et indépendant des résultats d'exploitation (voy. X. BEZANÇON (1999), *Essai sur les contrats de travaux et de services publics. Contribution à l'histoire administrative de la délégation de mission publique*, pp. 145-169 et 267-268). Ce contrat est similaire à celui qui, entre particuliers, est à l'origine du bail à ferme en droit civil, et est d'ailleurs qualifié de « bail » dans la législation du 19^e siècle.

¹⁹ Une patente est un droit d'exercer une profession moyennant le paiement annuel d'un prix fixé par l'autorité qui la délivre. Il s'agit donc d'un impôt qui vise à taxer les revenus créés par le commerce ou l'industrie.

²⁰ Les droits de barrière sont à l'origine un impôt sur la circulation des personnes et des marchandises. Voy. les *Pandectes belges*, t. 12 (1884), v^o « Barrière (taxe de) », col. 948.

²¹ Charles-Quint s'y engage dans le contrat de 1516 précité ; un traité de 1660 organise le passage des Pays-Bas vers l'Espagne après la Guerre de Trente ans (W. BEHRINGER (1992), *op.cit.*, p. 35 ; J. RÜBSAM (1895), « Un traité postal international de l'année 1660 »). Voy. J.A. VAN HOUTTE (1992), *op.cit.*, p. 11 ; L. JANSSENS, M. MEURRENS (1992), *op.cit.*, pp. 81-93.

²² Ordonnance de Louis XV du 27 juin 1745, et ordonnance de Marie-Thérèse du 7 juillet 1745, résumées dans « Dispositions législatives en vigueur en Belgique... », *op.cit.*, p. 30.

²³ Voy. S.C. PEDERSEN (2007), « L'espionnage postal au Danemark au XVIII^e siècle » ; E. KENNETH (1958), *The Post Office in the Eighteenth Century : A Study in Administrative History* ; E. VAILLÉ (1950), *Le cabinet noir* ; « Du secret des lettres confiées à la poste, selon le droit constitutionnel de l'Angleterre », *La Belgique judiciaire*, 1874, col. 1167-1168.

B. La réorganisation française des postes²⁴

L'annexion des Pays-Bas autrichiens à la France, de 1795 à 1814, a pour effet de substituer la législation postale française aux règles autrichiennes peu après que la Révolution française a réorganisé les postes et messageries de l'Ancien régime²⁵.

L'organisation de la poste aux lettres, de la poste aux chevaux et des messageries est en effet réunie par décret du 26-29 août 1790 « *sous les soins du commissaire des postes nommé par le Roi* », pour qu'ils puissent « *s'entraider et ne pas se nuire* ». Le décret de 1790 symbolise la transformation du service postal en une administration étatique, même s'il n'en constitue que l'étape préliminaire²⁶. Le recours à l'affermage ne cesse en effet pas immédiatement : l'article 3 du décret maintient le bail qui avait été passé sous l'Ancien régime. Ce n'est que par le décret du 24 juillet 1793, et après la proclamation de la République, que le service des postes d'une part, et les messageries d'autre part, sont organisés en *régie nationale*. Cette nouvelle expression, à l'époque, signifie que les services postaux sont assurés dans leur totalité par l'administration centrale. La régie des messageries nationales est cependant supprimée dès 1797²⁷. La régie de la poste aux lettres est soumise au contrôle d'un commissaire du gouvernement – lequel est également en charge de l'administration de la poste aux chevaux²⁸ – et du ministre des finances. Un inspecteur général y est adjoint en 1800, qui complète l'administration centrale des postes sous l'occupation française. En 1804, enfin, Napoléon remplace le commissaire par un directeur général de l'administration des postes, insérant davantage encore cette institution dans l'organisation administrative impériale²⁹.

Après 1793, le réseau postal se développe rapidement sur l'ensemble du territoire français. L'administration centrale s'appuie sur les directeurs des postes et leurs employés, chargés de l'organisation de la collecte, du transport et de la distribution du courrier, ainsi que de la perception des tarifs y afférents³⁰. Cette organisation donne

²⁴ Voy. M. LE ROUX (2002), *L'Histoire de la Poste, de l'administration à l'entreprise* ; ainsi que G. QUANTIN, F. DESROCHES (2004), « D'une révolution à l'autre. Maîtres de poste et réseau postal en Côte-d'Or » ; E. VAILLÉ (1947-1952), *Histoire générale des postes françaises* ; et la synthèse de la période française pour le territoire belge de B. VAN DER HERTEN (1996), « De ontwikkeling van de Belgische Post (1830-1913) », pp. 806-810.

²⁵ Arrêté des représentants du peuple du 11 floréal an III (30 avril 1795) - Administration des postes en Belgique, *Pasinomie*, 1^e série, t. 6, p. CIII ; arrêté du directoire exécutif du 16 frimaire an V (6 décembre 1796), concernant la publication des lois dans les neuf départements réunis par celle du 9 vendémiaire an IV, *Pasinomie*, 1^e série, t. 7, p. CVI. Sur l'Ancien régime, voy. X. BEZANÇON (1999), *op.cit.*, pp. 100-102.

²⁶ Art. 1^{er} du décret des 26 et 29 août 1790 sur la direction et administration générale des postes, *Pasinomie*, 1^e série, t. 1, p. 347. Voy. M. LE ROUX (2009), « Une entreprise publique modèle », p. 12.

²⁷ Décret des 24-30 juillet 1793 relatif à l'organisation des postes et messageries en régie nationale, *Pasinomie*, 1^e série, t. 5, pp. 308-313 ; art. 65 de la loi du 9 vendémiaire an VI (30 septembre 1797) relative aux fonds nécessaires pour les dépenses générales, ordinaires et extraordinaires, de l'an 6, *Pasinomie*, 1^e série, t. 8, p. 61 – l'article 64 de cette loi ordonne à nouveau le recours à l'affermage pour la poste aux lettres – ; loi du 25 frimaire an VIII (16 décembre 1799) qui annule le bail de la poste aux lettres, et ordonne qu'elle sera administrée par une régie intéressée, *Pasinomie*, 1^e série, t. 10, p. 34.

²⁸ En vertu de l'article 15 de la loi du 19 frimaire an VII (9 décembre 1798) sur la poste aux chevaux, *Pasinomie*, 1^e série, t. 9, p. 89, qui confirme l'article 1^{er} précité du décret des 26-29 août 1790.

²⁹ Art. 8 de l'arrêté des consuls du 14 nivôse an VIII (4 janvier 1800) relatif à l'organisation administrative de la poste aux lettres, *Pasinomie*, 1^e série, t. 10, p. 54 ; et arrêté du 28 ventôse an XII (19 mars 1804) qui établit un directeur général de l'administration des postes, *Pasinomie*, 1^e série, t. 12, p. 341, également chargé de la poste aux chevaux.

³⁰ Voy. *l'Instruction générale sur le service des postes aux lettres* (1810 – réimpr. 1831).

naissance aux bureaux de poste, composés par les agents de l'administration. L'administration commissionne aussi les maîtres de poste, affectés à un relais de la poste aux chevaux. Ils exercent ainsi une fonction publique – l'organisation et l'entretien des relais, ainsi que la perception des tarifs concernés à leur profit – et perçoivent en outre des gages et des indemnités payés par l'administration. L'administration dispose enfin d'un corps de contrôleurs et inspecteurs des postes, chargé notamment du contrôle comptable des bureaux et des relais de poste, et de faire respecter le monopole postal. Elle développe par ailleurs, progressivement, des établissements dits « *de petites postes* » principalement destinés aux zones urbaines³¹.

A l'instar du régime autrichien, le législateur révolutionnaire doit constamment réaffirmer que « *le service de la poste aux lettres, des messageries et de la poste aux chevaux, sera fait exclusivement par les agents et les préposés de la nation* »³². « *Il est défendu à tous les entrepreneurs de voitures libres et à toute autre personne étrangère au service des postes de s'immiscer dans le transport des lettres, journaux, feuilles à la main et ouvrages périodiques, paquets et papiers du poids d'un kilogramme (ou deux livres) et au-dessous, dont le port est exclusivement confié à l'administration des postes aux lettres* »³³. Pas moins de sept réglementations successives entre 1790 et 1801 témoignent ainsi de la probable concurrence d'entrepreneurs privés durant cette période tumultueuse. Le privilège du transport de voyageurs et de marchandises est, par contre, aboli dès 1790, et donne ainsi naissance aux voitures libres, d'initiative privée. Cette abolition ne permet cependant pas d'annoncer des départs à jour et heure fixes (réservés au *service public* des messageries jusqu'à sa suppression en 1797³⁴), ni d'établir des

³¹ Art. 1^{er}, 12 et 13 de la loi précitée du 19 frimaire an VII (9 décembre 1798), *Pasinomie*, 1^e série, t. 9, p. 89 ; art. 33 du Décret des 17-22 août 1791 qui fixe le prix du transport des lettres, paquets, or et argent par la poste, *Pasinomie*, 1^e série, t. 3, p. 220 ; Décret du 21 prairial an III (9 juin 1795) qui fixe le port des lettres pour les bureaux de petites postes, *Pasinomie*, 1^e série, t. 6, p. 525.

³² Art. 7 du décret des 9-13 avril 1793 concernant les messageries, la poste aux lettres et la poste aux chevaux, *Pasinomie*, 1^e série, t. 5, p. 148 ; confirmé par l'article 6 du décret des 24-30 juillet 1793 relatif à l'organisation des postes et messageries en régie nationale ; par l'article 3 du décret du 25 vendémiaire an III (16 octobre 1794) qui autorise tout particulier à conduire et à faire conduire librement les voyageurs, les ballots, paquets et marchandises ; par l'article 4 du décret du 27 nivôse an III (16 janvier 1795) qui augmente le prix des ports de lettres ; par l'arrêté du directoire exécutif du 2 nivôse an VI (22 décembre 1797) qui défend aux entrepreneurs de voitures libres de se charger du port des lettres et ouvrages périodiques ; par l'arrêté du directoire exécutif du 7 fructidor an VI (24 août 1798) concernant le transport des lettres et journaux par toute autre voie que celle de la poste ; par l'arrêté du directoire exécutif du 26 ventôse an VII (16 mars 1799) contenant rectification des précédents – et qui ordonne la publication et reproduit deux anciens arrêts du Conseil d'Etat à l'origine du privilège de la poste aux lettres, datés du 18 juin 1681 et du 29 novembre 1681 ; tous reproduits dans la *Pasinomie*, 1^e série, à leur date respective.

³³ Art. 1^{er} de l'arrêté du 27 prairial an IX (16 juin 1801) qui renouvelle les défenses faites aux entrepreneurs de voitures libres de transporter les lettres, journaux, etc., *Pasinomie*, 1^e série, t. 10, p. 427 ; art. 579 et s. de l'*Instruction générale sur le service des postes aux lettres* (1810 – réimpr. 1831), p. 103. Voy. la mise en œuvre jurisprudentielle française de cette interdiction dans la *Pasinomie*, 1^e série, t. 10, p. 428, note 1, et dans E. HEPP (1864), « De la correspondance privée, postale ou télégraphique, dans ses rapports avec le droit civil, le droit commercial, le droit administratif et le droit pénal », pp. 15-21.

³⁴ Art. 1^{er} et 2 du titre III du décret précité des 26-29 août 1790, *Pasinomie*, 1^e série, t. 1, p. 348 (l'expression de service public est utilisée à l'art. 4, 3^e du titre III du même décret) ; aux effets limités par la création de la régie des messageries nationales par le décret précité des 24-30 juillet 1793 ; mais ensuite étendus par le décret du 25 vendémiaire an III (16 octobre 1794), *Pasinomie*, 1^e série, t. 6, p. 299, qui supprime l'interdiction d'annoncer des départs à jour et heure fixes ; et par la suppression de la régie des messageries nationales en 1797. Voy. B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom. Transport en communicatie tijdens de 19^{de} eeuw*, pp. 203-207.

relais (réservés à la poste aux chevaux³⁵). Les voitures privées sont tenues, pour s'établir, d'en faire la déclaration aux autorités désignées³⁶. A partir de 1805, lorsque ces voitures privées empruntent des routes où sont établis des relais de poste, elles sont en outre tenues soit d'utiliser ces relais, moyennant autorisation du gouvernement impérial, soit de payer un dédommagement aux maîtres de poste concernés. La constitution de toute nouvelle entreprise « *de diligences ou de messageries* » est, depuis cette même année, soumise à l'approbation de l'empereur³⁷.

Le produit des postes provient essentiellement des tarifs payés par les utilisateurs, fixés en 1791 pour la poste aux lettres, sur la base de la distance avec la ville de destination et du poids des lettres, comme sous l'Ancien Régime. Une taxe est également perçue sur le prix des places dans les voitures et sur le transport des marchandises³⁸. Le produit de la poste aux lettres permet en principe largement de financer les coûts d'infrastructures comme de personnel liés à l'administration des postes³⁹.

Si la protection des agents était primordiale sous l'Ancien Régime, c'est surtout l'ébauche d'une protection des utilisateurs que va révéler la Révolution. Le secret et l'inviolabilité de la correspondance y sont en effet affirmés pour la première fois, dans l'esprit de la liberté d'expression consacrée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789, qui précise que « *tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement* ». A sa suite, un décret adopté dès 1790 considère que « *le secret des lettres est inviolable, et que, sous aucun prétexte, il ne peut y être porté atteinte* ». Ce décret est logiquement prolongé par l'obligation faite à tous les employés des postes de « *garder et observer fidèlement la foi due au secret des lettres* ». Des sanctions pénales sont même prévues : l'article 638 du Code des délits et de peine de 1791 condamne la violation du secret des lettres tant par les employés des postes et leurs autorités que par les particuliers⁴⁰. Après la promulgation du Code pénal

³⁵ Art. 1^{er} et 2 de la loi du 19 frimaire an VII (9 décembre 1798) sur la poste aux chevaux, *Pasinomie*, 1^e série, t. 9, p. 88.

³⁶ Art. 3 du titre III du décret précité des 26-29 août 1790 ; art. 69 de la loi du 9 vendémiaire an VI (30 septembre 1797) relative aux fonds nécessaires pour les dépenses générales, ordinaires et extraordinaires, de l'an 6, *Pasinomie*, 1^e série, t. 8, p. 61 ; art. 1^{er} du décret du 28 août 1808 concernant les voitures publiques allant à destination fixe, *Pasinomie*, 1^e série, t. 14, p. 301.

³⁷ Loi du 15 ventôse an XIII (16 mars 1805) concernant l'indemnité à payer par les entrepreneurs de voitures publiques et messageries, aux maîtres des relais de poste dont ils n'emploieront pas les chevaux, *Pasinomie*, 1^e série, t. 13, p. 151 ; décret du 30 floréal an XIII (20 mai 1805) concernant les entrepreneurs de diligences ou messageries qui voudraient employer les chevaux de poste, *Pasinomie*, 1^e série, t. 13, p. 209 ; décret du 10 brumaire an XIV (1^{er} novembre 1805) relatif à l'exécution de la loi concernant les droits à payer par les entrepreneurs de voitures publiques, *Pasinomie*, 1^e série, t. 13, p. 275.

³⁸ Décret précité des 17-22 août 1791, *Pasinomie*, 1^e série, t. 3, pp. 219-220, révisé à de nombreuses reprises jusqu'en 1814 ; art. 68 de la loi précitée du 9 vendémiaire an VI (30 septembre 1797), *Pasinomie*, 1^e série, t. 8, p. 61 ; art. 74 et 75 de la loi du 5 ventôse an XII (25 février 1804) concernant les finances, *Pasinomie*, 1^e série, t. 12, p. 314 ; décret du 14 fructidor an XII (1^{er} septembre 1804) concernant les entrepreneurs de voitures publiques à destination fixe, *Pasinomie*, 1^e série, t. 13, p. 81.

³⁹ Selon l'article 19 de la loi de la loi du 19 frimaire an VII (9 décembre 1798) sur la poste aux chevaux, *Pasinomie*, 1^e série, t. 9, p. 90, tous les frais de la poste aux chevaux sont prélevés sur le prix du bail de la poste aux lettres, et donc, à sa suite à partir de 1799, sur le bénéfice dégagé par la régie de la poste aux lettres.

⁴⁰ Décret des 10-14 août 1790 qui blâme la municipalité de Saint-Aubin d'avoir décacheté des paquets adressés à différents ministres, *Pasinomie*, 1^e série, t. 1, p. 277, confirmé par le décret des 10-20 juillet 1791 concernant le secret et l'inviolabilité des lettres, *Pasinomie*, 1^e série, t. 3, p. 102 ; art. 2 du décret précité des 26-29 août 1790, *Pasinomie*, 1^e série, t. 1, p. 347 ; art. 554 et s. de l'*Instruction générale sur le service des postes aux lettres* (1810 – réimpr. 1831), p. 98 ; Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV (25 octobre 1795), *Pasinomie*, 1^e série, t. 7, p. 164 – spéc. p. 216.

par Napoléon, le 12 février 1810, la poursuite des particuliers n'est cependant plus possible⁴¹. Outre ce droit fondamental au secret des lettres, les utilisateurs peuvent également réclamer, dans certaines circonstances, des indemnités en cas de perte ou de retard, et les contrôles sont sans cesse renforcés pour éviter les abus des employés des postes à cet égard⁴². Enfin, l'établissement d'un service des postes est imposé « *dans tous les lieux où la plus grande utilité l'exigera* », « *dans toute l'étendue de la République* »⁴³.

Le législateur révolutionnaire français ne néglige pas pour autant la protection de ses agents et la continuité du service. Le décret précité du 24 juillet 1793 prévoit notamment que « *les maîtres de poste, les postillons en rang et ceux faisant la conduite des malles et diligences, ne pourront être tirés de leur service, même sous prétexte de prendre les armes pour la patrie* », et que « *les païemens, ainsi que les chevaux, provisions, ustensiles et équipages destinés au service de la poste, ne pourront être saisis sous aucun prétexte* »⁴⁴. De même, les traités internationaux relatifs au transport et à l'affranchissement des lettres et paquets sont maintenus, et appelés à être entretenus ou renouvelés. Piètre vœu juridique, cependant : les relations belliqueuses entre la France et le reste de l'Europe, contrairement aux conflits de l'Ancien Régime, vont entraîner la suspension d'une grande partie de ces traités⁴⁵. Ebauche d'un autre principe appelé à prospérer – le droit, pour l'autorité publique, de modifier ses décisions pour l'avenir –, le décret de 1793 dispose enfin que : « *l'administration est autorisée à changer au besoin la route des courriers actuels, à en augmenter le nombre, et à diriger leur marche selon qu'elle le jugera plus convenable pour le bien du service, mais avec l'autorisation du pouvoir exécutif* »⁴⁶.

⁴¹ E. HEPP (1864), *op.cit.*, p. 29, s'appuyant sur l'article 187 du Code pénal du 12 février 1810 qui dispose que : « *Toute suppression, toute ouverture de lettres confiées à la poste, commise ou facilitée par un fonctionnaire ou un agent du gouvernement ou de l'administration des postes, sera punie d'une amende de seize francs à trois cents francs. Le coupable sera, de plus, interdit de toute fonction ou emploi public pendant cinq ans au moins et dix ans au plus* ».

⁴² Voy. par exemple l'article 38 du décret précité des 24-30 juillet 1793, *Pasinomie*, 1^e série, t. 5, p. 313, qui impose une indemnité de cinquante livres lorsque des paquets « chargés » (ancêtre du « recommandé » actuel) « *ne sont pas remis à leurs adresses dans le mois de la réclamation* » ; l'art. 3 du décret du 6 nivôse an IV (27 décembre 1795) contenant un nouveau tarif pour la poste aux chevaux, *Pasinomie*, 1^e série, t. 7, p. 249, selon lequel les maîtres de poste ne peuvent, sous peine d'amende ou de destitution, percevoir de tarifs supérieurs à ceux fixés officiellement ; l'art. 9 de l'arrêté précité du 27 prairial an IX (16 juin 1801), *Pasinomie*, 1^e série, t. 10, p. 427, selon lequel « *les maîtres de poste, les entrepreneurs de voitures libres et messageries sont personnellement responsables des contraventions de leurs postillons, conducteurs, porteurs et courriers, sauf leur recours* » ; ou encore l'introduction de l'*Instruction générale sur le service des postes aux lettres* (1810 – réimpr. 1831), p. 7, selon laquelle « *dans les départemens, les premiers employés des postes sont les inspecteurs. Tout autre agent, quel que soit son grade, y est soumis à leur inspection* ».

⁴³ Art. 1^{er}, 47 et 68 du décret précité des 24-30 juillet 1793, *Pasinomie*, 1^e série, t. 5, p. 308.

⁴⁴ Art. 71 et 76 du décret précité des 24-30 juillet 1793, *Pasinomie*, 1^e série, t. 5, p. 312.

⁴⁵ Art. 30 et 31 du décret précité des 17 et 22 août 1791, *Pasinomie*, 1^e série, t. 3, p. 220 ; art. 35 et 36 du décret précité des 24-30 juillet 1793, *Pasinomie*, 1^e série, t. 5, p. 313 ; art. 8 de la loi du 5 nivôse an V (25 décembre 1796) contenant un nouveau tarif pour la poste aux lettres, *Pasinomie*, 1^e série, t. 7, p. 250.

⁴⁶ Art. 74 du décret précité des 24-30 juillet 1793, *Pasinomie*, 1^e série, t. 5, p. 312 ; art. 11 de la loi du 19 frimaire an VII (9 décembre 1798) sur la poste aux chevaux, *Pasinomie*, 1^e série, t. 9, p. 89.

C. La transition hollandaise⁴⁷

Bien que marquée par le retour à un régime monarchique, la période hollandaise se caractérise par une grande continuité avec l'organisation française des postes. Dès la réunion des provinces belges au tout jeune royaume des Pays-Bas, les postes héritées de l'empire français sont placées sous l'autorité du commissaire général des finances « pour ce qui concerne leur produit pécuniaire », tout en conservant leur autonomie administrative et leur réglementation^{48 49}. C'est l'Instruction générale napoléonienne de 1808 qui continue d'ailleurs à régir la poste aux lettres dans les Pays-Bas jusque 1850⁵⁰.

Le principe du monopole de l'administration des postes sur le transport des lettres, journaux et paquets de moins d'un kilogramme est maintenu et confirmé en 1816 et en 1829⁵¹. Guillaume I^{er} encourage néanmoins l'intervention des entrepreneurs privés dans les services postaux, notamment dans le transport du courrier par bateau vers l'Angleterre⁵². C'est encore davantage dans le « service des voitures publiques » destiné aux voyageurs et aux marchandises qu'il soutient l'initiative privée. Sous le règne hollandais, les *messageries* désignent désormais les voitures publiques d'entrepreneurs privés, organisant des départs à jour et à heure fixes vers un lieu déterminé. L'obligation d'obtenir une autorisation préalable pour ces établissements, sous la forme d'une *concession*, est maintenue même si, à l'instar du monopole postal, elle n'est pas toujours respectée⁵³. « L'administration des postes et autres moyens de transport » n'est plus chargée que de la police du roulage, et de l'octroi et du contrôle de la bonne exécution des concessions. Les messageries ne sont ainsi plus complémentaires de la poste aux chevaux ; au contraire, elles la concurrencent⁵⁴. Un

⁴⁷ Voy. M. DAVIDS (1999), *De weg naar zelfstandigheid. De voorgeschiedenis van de verzelfstandiging van de PTT in 1989* ; G. HOGESTEGER (1998), *200 jaar Post in Nederland. 1799-1999* ; E.A.B.J. TEN BRINK (1969), *De geschiedenis van het postvervoer*.

⁴⁸ Art. 13 de l'arrêté organique du prince souverain des Pays-Bas-Unis du 12 août 1814, concernant la formation d'un conseil privé, et de quatre départements d'administration, *Pasinomie*, 2^e série, t. 1, p. 216. A noter que les messageries sont détachées, sans justification particulière, du département des finances et confiées au ministère de l'intérieur, par arrêté royal du 27 juillet 1815 (*Pasinomie*, 2^e série, t. 2, p. 280), avant de retourner aux finances en vertu de l'article 14 de l'arrêté royal n° 111 du 30 mars 1824 (*Pasinomie*, 2^e série, t. 7, p. 494).

⁴⁹ En vertu de l'article additionnel 2 de la Loi fondamentale du royaume des Pays-Bas du 24 août 1815, *Pasinomie*, 2^e série, t. 2, p. 345, « toutes les autorités restent en place et toutes les lois demeurent obligatoires, jusqu'à ce qu'il y soit pourvu ».

⁵⁰ Art. Post, dans *Grote Winkler Prins* (1972), t. 15, p. 624 ; M. DAVIDS (1999), *op.cit.*, p. 107.

⁵¹ Arrêté royal du 25 juillet 1816 ordonnant la stricte exécution de celui du 7 fructidor an VI sur le transport des lettres, *Pasinomie*, 2^e série, t. 3, p. 137 – de manière inexplicite, cet arrêté renvoie à la législation française plutôt qu'à la première loi postale hollandaise du 17 avril 1807, qui prévoyait le monopole de l'Etat sur le transport du courrier ; et art. 123 du Règlement sur le service des moyens publics de transport par terre, arrêté le 24 novembre 1829, *Pasinomie*, 2^e série, t. 9, p. 349.

⁵² Arrêté royal du 8 septembre 1823 portant des dispositions pour accélérer la correspondance entre les Pays-Bas et la Grande-Bretagne, *Pasinomie*, 2^e série, t. 7, p. 362.

⁵³ Arrêté royal du 16 janvier 1816 établissant la marche à suivre pour l'établissement ou la continuation du service des voitures publiques, *Pasinomie*, 2^e série, t. 3, p. 16, et l'instruction ministérielle du 15 avril 1816 qui l'exécute, *Pasinomie*, 2^e série, t. 3, p. 79. Eu égard au non respect de l'obligation d'obtenir une concession, des sanctions pénales sont prévues par l'arrêté royal du 7 mai 1819, *Pasinomie*, 2^e série, t. 5, p. 50.

⁵⁴ Tout en restant redevables des « droits dus aux maîtres de la poste aux chevaux dont les entrepreneurs n'emploient pas les chevaux pour relayer », ou tenues par « ce qui est statué plus spécialement à l'égard des postillons, par les règlements sur la poste aux chevaux, au cas que les entrepreneurs eussent recours aux moyens de ce dernier établissement » (art. 122 du règlement arrêté le 24 novembre 1829, cité *infra*). Voy. Bruxelles, 24 mai 1817, *Pasicrisie*, 2^e série, 1817, p. 399 ; Bruxelles, 30 novembre 1826, *Pasicrisie*, 2^e série, 1826, p. 301.

nouveau règlement est arrêté le 24 novembre 1829, et va rester en vigueur dans les provinces belges jusqu'à la fin du 19^e siècle. Il coordonne en un seul texte la réglementation antérieure, et développe substantiellement les obligations auxquelles sont soumis les entrepreneurs de messageries. Il prévoit désormais explicitement que « *nul ne pourra obtenir le droit exclusif d'établir un service dans une direction déterminée* »⁵⁵.

La protection et les privilèges accordés au personnel et au matériel de l'administration sont également maintenus, parfois rappelés. Le Roi se réserve le droit de retirer les concessions de messageries accordées par son administration « *si, dans l'intérêt général, des motifs suffisants lui auront paru exister à cet effet* »⁵⁶. Les droits des particuliers semblent par contre peu au cœur des préoccupations du régime – aucun droit ou liberté n'est inscrit dans la Loi fondamentale du 24 août 1815 –, et l'on rapporte avoir vu « *des autorités judiciaires envahir les bureaux du Courrier des Pays-Bas et ouvrir toute la correspondance* »⁵⁷. Pour les messageries cependant, le « *service du public, qui a principalement déterminé le gouvernement à s'occuper de cette matière* »⁵⁸, se traduit indirectement dans le contrôle de la concurrence entre les différentes entreprises de messageries. Ainsi, est puni d'une suspension et, en cas de récidive, d'une suppression de la concession, le fait de « *dévier continuellement des heures de départ et d'arrivée prescrites par l'acte de concession, avec l'intention manifeste d'empiéter, au préjudice d'autres concurrents sur la même route, sur les heures accordées à ceux-ci* ». De même, la qualité du service et la *sûreté* des voyageurs et des marchandises conditionnent l'octroi d'une concession, et sont également garantis par les très nombreuses dispositions techniques auxquelles doivent satisfaire, sous peine de sanction pénale, les voitures et leurs conducteurs. Toute interruption du service oblige l'entrepreneur à « *se procurer incessamment d'autres moyens, pour faire transporter les voyageurs et les marchandises avec la plus grande célérité vers l'endroit de leur destination* ». L'administration est même érigée en autorité de recours pour les particuliers, et munie du pouvoir de suspendre ou supprimer la concession si les particuliers ne sont pas correctement indemnisés lorsqu'ils ont subi un préjudice⁵⁹.

De nouvelles conventions postales sont enfin conclues par l'administration des postes, notamment avec le prince de la Tour et Taxis en 1815, avec la France le 12 septembre 1817, avec la Prusse le 21 juin 1817, avec le Royaume-Uni le 6 octobre 1818. Ces conventions régissent principalement les droits de passage ou de transit et les tarifs réciproques à payer aux bureaux frontières des Pays-Bas et accompagnent le développement progressif d'un réseau postal international⁶⁰.

⁵⁵ Art. 16 du règlement sur le service des moyens publics de transport par terre, arrêté le 24 novembre 1829, *Pasinomie*, 2^e série, t. 9, p. 335.

⁵⁶ Arrêté des commissaires généraux en Belgique du 2 mars 1814, portant réorganisation du service de la poste aux chevaux, *Pasinomie*, 2^e série, t. 1, p. 43 ; art. 19 du règlement précité arrêté le 24 novembre 1829, *Pasinomie*, 2^e série, t. 9, p. 338.

⁵⁷ Intervention d'Alexandre Rodenbach au Congrès national le 27 décembre 1830, citée dans I. VAN OVERLOOP (1864), *Exposé des motifs de la Constitution belge*, p. 335. Le secret des lettres a été « *à la merci du juge d'instruction, mais de lui seul, pendant notre réunion à la Hollande* » (E. VERHAEGEN (1855), « Sur l'article 22 de la Constitution »). Le droit au secret de la correspondance n'est inséré dans la Constitution hollandaise qu'en 1848.

⁵⁸ Instruction ministérielle précitée du 15 avril 1816, *Pasinomie*, 2^e série, t. 3, p. 81.

⁵⁹ Voy. spéc. les art. 8, 16, 64, 84, 110 et 118 du règlement précité arrêté le 24 novembre 1829.

⁶⁰ Voy. A. HOCHSTEYN (1846), *Dictionnaire postal de la Belgique*, art. Angleterre, France, Prusse et Tour et Taxis.

SECTION II – LES PREMIÈRES ANNÉES DE L'INDÉPENDANCE (1830-1850)⁶¹

Dès la fin de la révolution belge, le 27 septembre 1830, le gouvernement provisoire promulgue une première circulaire en vue de rétablir les communications et la régularité des services postaux, et nomme un « *délégué du gouvernement provisoire* » à l'administration des postes⁶². Le 30 septembre, ordre est donné à tous les directeurs de postes de conserver jusqu'à nouvel ordre les fonds de leurs recettes, nouvel ordre pris dès le 5 octobre, permettant de reverser ces recettes à la Société générale. Par le même ordre, il est précisé que « *toutes les instructions des administrations précédentes qui n'ont point été abrogées par des ordres postérieurs, continueront à être observées jusqu'à décision ultérieure* »^{63 64}. Le 9 novembre 1830, le gouvernement provisoire nomme un administrateur des postes⁶⁵. Près d'une dizaine d'autres circulaires sont encore promulguées en 1830. A l'évidence, la bonne organisation des postes est d'emblée considérée comme primordiale par les révolutionnaires.

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

En 1832, le transport du courrier est réservé à la poste à cheval, au moyen de « *malles-postes* » fournies à l'administration⁶⁶. Les maîtres de poste bénéficient en outre toujours de l'indemnité payée par les messageries, considérée comme le « *soutien des relais de poste en concurrence avec les voitures publiques* »⁶⁷. Le réseau des relais de poste,

⁶¹ Voy. B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom. Transport en communicatie tijdens de 19^{de} eeuw*, pp. 42-55 et 211-214 ; E. & M. DENEUMOSTIER (1996), *La poste belge 1830-1849* ; B. VAN DER HERTEN (1996), « De ontwikkeling van de Belgische Post (1830-1913) » ; les contributions du directeur général des postes O. SCHOKAERT et du directeur d'administration A. LEMAIRE, dans F. PASSELECQ (1933), *L'essor économique belge. Services publics*, pp. 21-28 ; A. HOCHSTEYN (1846), *Dictionnaire postal de la Belgique* ; M.A. BRUNO (1844), « Livre XXII. Des postes ».

⁶² Circulaire du 27 septembre 1830, *Collection des circulaires de l'administration des postes de Belgique*, t. 1^{er}, n° 1 ; arrêté du gouvernement provisoire du 28 septembre 1830 qui nomme M. Louis Bronne délégué du Gouvernement provisoire à l'administration des postes, *Bulletin des arrêtés et actes du gouvernement provisoire de la Belgique*, n° 1, 1^{er} octobre 1830, p. 12. Il s'agit du premier service réorganisé au sein de l'administration des finances – voy. J. GILISSEN (1984), « De eerste administratieve organisatie van België ten tijde van de tijdelijke regering (september 1830 – februari 1831) », p. 327.

⁶³ Ordre du comité de l'intérieur du 30 septembre 1830, *Pasinomie*, 1830-1831, p. 6 ; circulaire du délégué du gouvernement provisoire du 5 octobre 1830, *Collection des circulaires...*, t. 1^{er}, n° 5.

⁶⁴ La validité de la législation antérieure est confirmée par l'article 138 de la Constitution, selon lequel « à compter du jour où la Constitution sera exécutoire, toutes les lois, décrets, arrêtés, règlements et autres actes qui y sont contraires sont abrogés ». Implicitement, la réglementation non contraire à la Constitution doit donc être maintenue. Voy. O. ORBAN (1911), *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. III, pp. 44-54 ; Bruxelles, 9 février 1833, *Pasicrisie*, 2^e série, 1833, p. 53, spéc. note 2 ; ou encore l'art. 5 de l'arrêté royal du 13 mars 1833 qui fixe un nouveau tarif de la poste aux chevaux, *Pasinomie*, 1833, p. 89.

⁶⁵ Arrêté du gouvernement provisoire du 9 novembre 1830 relatif à l'organisation du service des postes, *Pasinomie*, 1830-1831, p. 71.

⁶⁶ Arrêté royal du 10 décembre 1832 réglant le mode de transport des dépêches, *Pasinomie*, 1831-1832, p. 571 ; arrêté ministériel du 19 décembre 1832, *Collection des circulaires...*, t. 1^{er}, n° 40 ; ainsi que l'art. 9 de la loi du 22 avril 1849 sur la réforme postale, *M.B.*, 24 avril 1849. Voy. le cahier des charges de la fourniture des malles-postes, en annexe de la circulaire du 30 août 1834, *Collection des circulaires...*, t. 1^{er}, n° 67.

⁶⁷ Bruxelles, 11 février 1841, *Pasicrisie*, 1842, II, p. 24. Voy. *supra*, note 54, ainsi que Bruxelles, 9 février 1833, *Pasicrisie*, 2^e série, 1833, p. 56, confirmé par Cass., 9 mai 1833, *Pasicrisie*, 2^e série, Cassation, 1833, p. 95 ; Liège, 7 avril 1837, *Pasicrisie*, 1837, p. 86 ; Cass. 4 janvier 1839, *Pasicrisie*,

encore en développement dans les premières années de l'indépendance, demeure une institution prépondérante dans l'organisation des postes⁶⁸.

Bien que le transport des lettres et paquets de moins d'un kilo reste donc réservé à l'Etat, ce privilège n'est pas partout strictement respecté. Le ministre des finances considère, en 1835, que l'interdiction de « *s'immiscer dans le transport des lettres* » signifie l'interdiction « *d'entrer en concurrence avec l'administration* » ; il en conclut que le monopole ne concerne pas les courriers exprès ou de commerce, ni les localités où le service n'est pas organisé⁶⁹. Parmi les mesures à prendre pour faire respecter le monopole postal, le même ministre recommande d'ailleurs « *d'éviter avec soin jusqu'à l'apparence des recherches vexatoires et de concilier toujours l'intérêt du service avec le respect dû à la liberté et à la tranquillité des citoyens* »⁷⁰. En matière de transport illégal de journaux, le ministre de la justice ordonne même la cessation de toute poursuite⁷¹. Les députés belges estiment pourtant avéré, en 1847, qu'un dixième des lettres est transporté en fraude⁷². Témoins de l'affaiblissement du monopole postal, les amendes prévues sont réduites en 1849 par la loi qui attribue aux juges de paix (faisant office, à l'époque, de « tribunal de simple police ») la répression des contraventions en matière postale et de messageries⁷³.

En toute hypothèse, à peine une dizaine de condamnations pour contravention à la législation postale est prononcée chaque année entre 1842 et 1846⁷⁴, et les tribunaux hésitent souvent à punir les contrevenants⁷⁵. « *A la cour d'appel de Bruxelles on ne condamne (...) pas les individus qui transportent une ou deux lettres et qui ne font pas métier de ce transport. Le tribunal d'Anvers a acquitté un individu qui était porteur de plusieurs lettres, parce que l'on n'a pas pu prouver qu'il en fit métier* »⁷⁶. En outre, il

2^e série, Cassation, 1839, p. 1 ; et encore le rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1833, p. 37.

⁶⁸ De nouveaux relais sont notamment créés par arrêtés royaux du 16 août 1833, du 9 avril 1836, du 30 septembre 1839, 10 octobre 1839, 1^{er} avril 1840, tous cités dans la *Pasinomie*, à leur date respective. Voy. le *Tableau général des relais du royaume* en 1846 – il y en a 125 – dans A. HOCHSTEYN (1846), *Dictionnaire postal de la Belgique*, art. *Poste aux chevaux*, pp. 210-219 ; ainsi que l'arrêté royal du 9 avril 1836 portant classement et composition des relais de poste du royaume, *Pasinomie*, 1836, p. 78.

⁶⁹ Intervention d'Edouard d'Huart, ministre catholique des finances, à la Chambre le 16 novembre 1835, *M.B.*, 17 novembre 1835.

⁷⁰ Circulaire du 18 janvier 1835, *Collection des circulaires...*, t. 1^{er}, n° 76 ; voy. également en ce sens la circulaire du 17 mars 1848, *Collection des circulaires...*, t. 8, n° 525.

⁷¹ *M.B.*, 4 juin 1835, cité dans *La Belgique judiciaire*, 1862, col. 1437.

⁷² Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1846-1847, n° 312, p. 7.

⁷³ En lieu et place des tribunaux correctionnels, auparavant seuls compétents. Voy. les art. 1^{er}, §3 et 2 de la loi du 1^{er} mai 1849 sur les tribunaux de police simple et correctionnelle, *M.B.*, 21 juin 1849.

⁷⁴ Tableau publié en annexe de l'exposé des motifs d'un projet de loi relatif à la compétence en matière criminelle, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1848-1849, n° 59, 2 décembre 1848, p. 30. Il est vraisemblable qu'une majorité de ces condamnations soit prononcée pour transport illégal de lettres, qui constitue la principale et la plus courante des infractions prévues par la réglementation (voy. le *Répertoire général de la jurisprudence belge*, v° *Postes*, « De la poste au lettres », qui ne répertorie que cette infraction dans la jurisprudence publiée jusque 1850).

⁷⁵ Voy. Bruxelles, 6 décembre 1834, *Pasicrisie*, 2^e série, 1834, p. 267, qui décharge la prévenue au motif de l'absence de communication directe avec la Hollande ; ou Corr. Malines, 27 décembre 1842, *La Belgique judiciaire*, 1843, col. 439, qui écarte les pénalités prévues par la réglementation française pour inconstitutionnalité, mais dont le jugement est réformé en appel par le tribunal d'appel d'Anvers, 7 mars 1843, *La Belgique judiciaire*, 1843, col.532 ; et le commentaire de A. DE BACKER (1843), « Question constitutionnelle en matière de contravention aux décrets, lois et arrêtés sur le transport des lettres et paquets ».

⁷⁶ Intervention de Charles Liedts, libéral, à la Chambre le 16 novembre 1835, *M.B.*, 17 novembre 1835.

arrive « assez fréquemment, que par suite de circonstances atténuantes, des entrepreneurs de messageries ou d'autres personnes étrangères au service des postes obtiennent remise entière ou partielle des amendes prononcées à leur charge, pour transport illégal de lettres », en vertu du droit royal de grâce⁷⁷. Le monopole du transport des lettres, certes maintenu, semble ainsi avoir perdu beaucoup de son importance. En réalité, comme l'explique Bart Van der Hertten, il est probable que la qualité croissante du service des postes et la baisse constante du tarif postal individuel font disparaître la nécessité de services privés de transport de courrier, et laisse donc progressivement l'administration des postes sans concurrence⁷⁸.

B. Organisation administrative : création du ministère des travaux publics et décentralisation

A l'instar des régimes français et hollandais, les postes et messageries demeurent dans un premier temps sous la tutelle du ministre des finances⁷⁹. L'organisation de cette administration demeure en grande partie celle mise en place par Napoléon. Ainsi, c'est encore l'instruction générale, réimprimée en Belgique en 1831, qui sert de base au fonctionnement des bureaux de postes et à la rédaction de nombreuses circulaires⁸⁰. Le service des postes reste composé, d'une part, par l'administration centrale, à laquelle est adjointe un corps d'inspecteurs des postes compétents pour la poste aux chevaux et les messageries⁸¹. Il s'appuie, d'autre part, sur le réseau des bureaux et des relais de poste⁸².

En 1837, l'administration des postes et les messageries sont confiées au nouveau ministère des travaux publics, auquel est également confiée la compétence des chemins de fer. Cette réunion anticipe la fusion des deux administrations des postes et des chemins de fer, dont le rapprochement progressif est caractéristique de cette époque⁸³.

⁷⁷ Circulaire du 12 mai 1843, *Collection des circulaires...*, t. 4, n° 326 ; circulaire ministérielle du 3 août 1848, *Collection des circulaires...*, t. 8, n° 547. Sur le droit de grâce en Belgique au 19^e siècle, voy. *Pandectes belges*, t. 48 (1894), v° « Grâce et commutation de peine », col. 998 ; J. MONBALLYU (2007), « De politieke verantwoordelijkheid voor koninklijke genadebesluiten in België tijdens de 19^{de} eeuw (1830-1900) », pp. 153-178.

⁷⁸ B. VAN DER HERTTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, p. 815.

⁷⁹ Art. 2 et 3 de l'arrêté du régent du 18 mars 1831 organique de l'administration des finances, *Pasinomie*, 1830-1831, p. 262 ; arrêté royal du 30 décembre 1831 qui réunit de nouveau les messageries à l'administration des postes, *Pasinomie*, 1831-1832, p. 236.

⁸⁰ Voy. par exemple l'art. 4 de la circulaire précitée du 5 octobre 1830 ; les art. 5, 7 et 12 de la circulaire du 30 mai 1831 ; l'arrêté ministériel du 5 juillet 1831 ; la circulaire du 14 septembre 1831 ; la circulaire du 4 juin 1833 ; la circulaire du 20 septembre 1834, etc., *Collection des circulaires...*, t. 1^{er}, à leur date respective.

⁸¹ En vertu de l'art. 30 de l'arrêté ministériel du 20 mai 1834 sur les attributions des fonctionnaires supérieurs de l'administration centrale du département des finances, *Pasinomie*, 1834, p. 351, l'administration centrale est partagée en deux divisions : « la première a dans ses attributions les affaires générales ; le personnel ; les relais et correspondances ; le transport des dépêches ; le service rural et les messageries. La seconde, la comptabilité ; la vérification des produits ; les rebuts ; la correspondance relative au matériel et le service des postes de Bruxelles ». Voy. aussi l'arrêté royal du 2 mars 1833 portant règlement sur le service des inspecteurs des postes, *Pasinomie*, 1833, p. 47 ; et l'arrêté royal du 17 juin 1837 qui fixe les attributions des inspecteurs des postes, *Pasinomie*, 1837, p. 310.

⁸² Voy. une bonne description de la situation administrative du réseau des bureaux de poste en annexe 3 du rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1837-1838, n° 68, p. 30.

⁸³ Arrêté royal du 13 janvier 1837 portant formation d'un Ministère des Travaux publics, *Pasinomie*, 1837, p. 12. Voy. notamment l'arrêté royal du 27 décembre 1837, *Pasinomie*, 1837, p. 526, qui expose que « le service de la poste dans ses rapports avec le chemin de fer rendait nécessaire la présence à

Ainsi, dès 1838, il peut être accordé pour la même heure plusieurs concessions de messagerie sur les routes aboutissant aux stations du chemin de fer. En 1841, il est établi des bureaux de poste « *marchant avec les convois* » sur le chemin de fer⁸⁴. La même année, les postes sont encore une fois réorganisées. L'administration centrale est supprimée, ses fonctions étant transférées à l'échelon provincial⁸⁵. Neuf directeurs provinciaux – remplacés en 1850 par quatre directeurs territoriaux – dirigent et surveillent tous les bureaux, les relais et les messageries de leur province respective, et adressent leurs ordres aux maîtres de postes. A chaque directeur est adjoint un, puis deux contrôleurs. Seul un inspecteur général demeure à la tête du service des postes, et forme avec les directeurs un « *conseil des postes* », qui se réunit en principe une fois par an pour discuter du budget et préparer un rapport sur l'état du service. Les bureaux de poste deviennent des bureaux de perception ou de distribution, dirigés par des percepteurs ou des distributeurs. Les percepteurs sont notamment chargés de veiller au respect, par les entrepreneurs de messageries, des conditions fixées dans leur acte de concession⁸⁶. En moins de vingt années, l'organisation administrative des postes est ainsi fondamentalement transformée.

C. Financement : l'avènement du timbre-poste

La tarification des services postaux est également constamment révisée jusque 1849. En 1830, c'est encore la distance à parcourir et le poids de la lettre qui servent principalement à déterminer le coût de l'envoi d'une lettre. Mais ce mode de calcul est modifié à trois reprises, chaque fois en vue de réduire ce coût.

La loi du 29 décembre 1835 s'est d'abord évertuée à faire correspondre le tarif avec la distance réelle minimale entre les bureaux de poste, au lieu de l'ancien calcul effectué sur la base de la distance réellement parcourue, souvent plus longue. Une taxe supplémentaire est néanmoins instaurée lorsque la destination de la lettre est une

Malines d'un agent supérieur des postes, à même de connaître et d'apprécier ces deux services dans leur ensemble » ; le rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1837-1838, n° 68, pp. 17-18 ; ou la circulaire du 31 janvier 1849, *Collection des circulaires...*, t. 8, n° 568 qui, « *dans le but de faciliter la fusion de l'administration des postes avec celle du chemin de fer* », donne aux percepteurs des deux administrations l'accès aux stations et aux bureaux de poste, afin d'y étudier les services respectifs des postes et du chemin de fer. H. JANNE (1952), « *Dynamique des institutions : naissance et développement des ministères belges des origines à la guerre de 1914-1918* », pp. 437-438.

⁸⁴ Arrêté réglementaire du 31 janvier 1838 sur les voitures des messageries en coïncidence directe avec les convois du chemin de fer, *Pasinomie*, 1838, p. 25 ; arrêté royal du 9 avril 1849 portant modification au règlement du 24 novembre 1829 relatif aux postes et messageries, *M.B.*, 12 avril 1849 ; arrêté royal du 6 avril 1841 qui établit un service des postes sur le chemin de fer, *Pasinomie*, 1841, p. 356. Ce dernier arrêté se borne en réalité à confirmer des situations de fait préexistantes, notamment sur la ligne Bruxelles-Malines depuis son inauguration en 1835 (voy. *M.B.*, 2 juin 1835, cité par B. VAN DER HERTEN (1996), « *De ontwikkeling...* », *op.cit.*, p. 817).

⁸⁵ Arrêté royal du 6 avril 1841 portant réorganisation du service des postes, *Pasinomie*, 1841, p. 335 ; et son règlement provisoire d'exécution annexé à la circulaire du 1^{er} juillet 1841, *Collection des circulaires...*, t. 4, n° 269. Voy. Ph. DE MEVIUS (1842), *Examen de la nouvelle organisation du service des postes en ce qui concerne le contrôle spécial des grands bureaux* ; ainsi que le *Règlement général concernant le personnel de l'administration des postes*, adopté par l'arrêté royal du 30 juillet 1845 qui complète l'organisation du service des postes, *M.B.*, 13 août 1845 ; et la circulaire du 8 novembre 1845 qui l'accompagne, *Collection des circulaires...*, t. 5, n° 427.

⁸⁶ Circulaire du 15 septembre 1847, *Collection des circulaires...*, t. 7, n° 491, et le tableau descriptif de tous les services de messageries du royaume qui y est annexé ; arrêté royal du 28 mars 1850 qui répartit le service des postes en quatre directions territoriales, *M.B.*, 31 mars 1850 ; arrêté royal du 14 juin 1850 relatif à l'organisation du personnel des postes, *M.B.*, 19 juin 1850.

commune rurale – c’est-à-dire dépourvue de bureau de poste – afin de contribuer au financement du service rural (voy. *infra*, D)⁸⁷. La loi du 24 décembre 1847 innove ensuite à plus d’un titre : elle supprime cette taxe supplémentaire ; elle permet l’affranchissement des lettres « à destination de l’intérieur (...) au moyen de timbres qui seront débités dans tous les bureaux de poste du royaume » ; et elle crée le service des lettres recommandées⁸⁸. Le système de timbres-postes n’est cependant rendu effectif que par la loi du 22 avril 1849, qui fixe la taxe des lettres simples (soit moins de dix grammes) à 10 centimes pour une distance inférieure à 30 kilomètres, et à 20 centimes pour toute autre distance dans le royaume⁸⁹. Ce premier tarif uniforme est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1849, en même temps que les premiers timbres belges de 10 et 20 centimes. Cette troisième réforme, qui s’inspire de l’expérience anglaise lancée en 1840, a significativement réduit les coûts du transport des lettres, et va entraîner un accroissement considérable de la correspondance. Elle traduit en outre le souci croissant du législateur d’assurer une certaine uniformité des tarifs pour tous les utilisateurs, quel que soit le coût individuel du service rendu.

Outre ces recettes tarifaires, les provinces et les communes sont également tenues de contribuer au financement du service postal, en contractant un « abonnement pour le service administratif de la poste rurale »⁹⁰. Dès 1834, les postes comptent ainsi pour un peu moins de 3%, en moyenne, des revenus projetés de l’Etat, proportion qui est maintenue jusque 1849⁹¹. Ces recettes dépassent largement les dépenses prises en charge par les pouvoirs publics, à savoir principalement les frais de personnel et de transport. Les employés des postes sont exclusivement rémunérés par l’Etat à partir de 1842⁹². Les maîtres de poste, par contre, perçoivent à leur profit les tarifs fixés pour la poste aux chevaux, en ce compris les montants versés par l’Etat pour le transport du courrier par leurs chevaux et malles-postes⁹³. L’essor des chemins de fer va

⁸⁷ Art. 1^{er} et 13 de la loi du 29 décembre 1835 relative à la taxe des lettres et aux postes rurales, *Pasinomie*, 1835, p. 355, et art. 7, 14 et s. et 51 et s. du règlement du 20 août 1836 pour le service de la Poste rurale, *Pasinomie*, 1836, p. 428.

⁸⁸ Art. 2 à 4 de la loi du 24 décembre 1847 qui modifie les dispositions sur le régime des postes, *M.B.*, 30 décembre 1847. Pour les lettres recommandées, voy. les mesures d’application imposées par la circulaire du 26 décembre 1847, *Collection des circulaires...*, t.7, n° 508.

⁸⁹ Art. 1^{er} et 10 de la loi du 22 avril 1849 sur la réforme postale, *M.B.*, 24 avril 1849. Voy. également la très détaillée *Instruction pour l’exécution de la loi sur la réforme postale*, annexée à la circulaire du 17 juin 1849, *Collection des circulaires...*, t. 8, n° 585 ; ainsi que les arrêtés royaux d’exécution du 17 juin 1849, *M.B.*, 21 juin 1849.

⁹⁰ A peine de devoir verser au trésor public les sommes qu’elles allouaient auparavant au transport des dépêches : art. 15 de la loi du 29 décembre 1835 relative à la taxe des lettres et aux postes rurales, *Pasinomie*, 1835, p. 359, renouvelé par les lois successives du budget des voies et moyens de 1837 à 1843 (*Pasinomie*, 1843, p. 617). Voy. notamment l’amendement (refusé) présenté au budget des travaux publics pour l’année 1837, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1836-1837, n° 123. L’extension considérable des postes après 1849 entraîne la suppression de cet abonnement, mais la trace précise de cette suppression n’a pas été retrouvée dans les sources consultées (voy. néanmoins le rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1859-1860, n° 125, p. 22).

⁹¹ Voy. les lois successives contenant le budget des voies et moyens pour les exercices de 1834 à 1849, dans la *Pasinomie* ; les Etats des Recettes et dépenses faites dans le Royaume de Belgique sur les produits des Postes, A.G.R., Administration des Postes, 1^{er} série. Documents comptables (1830-1965), n° 1 ; J. PIRARD (1985), *Le pouvoir central belge et ses comptes économiques 1830-1913*, vol. 2, pp. 774-775.

⁹² Toute autre rétribution leur est formellement interdite par l’art. 3 de la loi du 19 juin 1842 relative aux émoluments des employés des postes, *Pasinomie*, 1842, p. 227. Voy. l’exposé des motifs de cette loi, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1841-1842, n° 230.

⁹³ A. HOCHSTEYN (1846), *Dictionnaire postal de la Belgique*, art. *Poste aux chevaux*, vol. 2, p. 181, en note. Sur les frais de transport, voy. le tableau annexé au rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1834-1835, n° 81, p. 65.

progressivement réduire les frais de transport, mais nécessite en contrepartie le financement et des frais d'entretien de voitures sur le chemin de fer. L'ensemble des dépenses prises en charge par le département des travaux publics atteint ainsi à peine la moitié des recettes entre 1830 et 1850, offrant à l'Etat un confortable bénéfice⁹⁴.

D. Régime juridique : un grand souci des utilisateurs, des droits et des devoirs pour les agents

La préoccupation relative aux utilisateurs du service postal prend une nouvelle importance avec la naissance de l'Etat belge. Par opposition avec le régime de Guillaume I^{er}, le secret de la correspondance est débattu par le Congrès national lui-même. Selon l'article 22 de la constitution belge du 7 février 1831 - inchangé jusqu'à aujourd'hui - : « *Le secret des lettres est inviolable. La loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste* ». Il vise donc explicitement la violation du secret par les employés des postes, tenus au secret par le serment spécifique qu'ils doivent prêter. Ce droit fondamental n'admet, à l'époque, que deux exceptions : le droit de perquisition du juge d'instruction, en matière pénale et, à partir de 1851, le droit du curateur de faillite de se faire remettre les lettres adressées au failli⁹⁵.

Envisagé dès 1831⁹⁶, le législateur institue un « *service rural* » en 1835⁹⁷. C'est la première grande réforme postale depuis l'indépendance du pays « *sur cette branche du service public* »⁹⁸. Elle prévoit « *l'établissement d'un service régulier de poste aux lettres pour toutes les communes du royaume* », alors que jusqu'à cette date, seule une centaine de communes (sur près de deux mille) étaient desservies par les postes. L'administration est chargée de distribuer les lettres à domicile, par l'intermédiaire des facteurs ruraux, et d'établir une ou plusieurs boîtes aux lettres dans chaque commune. Dès 1841, ce service doit être quotidien dans toutes les communes. Le nombre de tournées – 870 en 1850 – et de communes bénéficiant de deux levées de boîte aux lettres quotidiennes – 1470 en 1850 – est constamment augmenté⁹⁹. Cette première extension d'envergure du service des postes permet d'affirmer en 1851, que « *le service de la poste est à l'usage égal de tout le pays* »¹⁰⁰. Elle est ainsi considérée comme une

⁹⁴ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 459-460.

⁹⁵ Voy. les art. 112 et 162 du *Règlement général concernant le personnel de l'administration des postes*, adopté par l'arrêté royal du 30 juillet 1845, *M.B.*, 13 août 1845, et les circulaires du 26 janvier 1842, *Collection des circulaires...*, t. 4, n° 284, et du 10 juillet 1847, *Collection des circulaires...*, t. 7, n° 475, d'une part ; l'art. 478 du Code de commerce, tel qu'inséré par la loi du 18 avril 1851, *M.B.*, 24 avril 1851, d'autre part. *Contra* : E. VERHAEGEN (1855), « Sur l'article 22 de la Constitution », qui défend l'absence de toute exception au secret des lettres. Pour la France, E. HEPP (1864), *op.cit.*, pp. 32-39.

⁹⁶ Circulaire de l'administrateur des postes du 9 décembre 1831, *Collection des circulaires...*, t. 1^{er}, n° 26, détaillée par la circulaire du 25 avril 1832, *Collection des circulaires...*, t. 1^{er}, n° 32 ; 60.000 florins de dépenses sont déjà prévus à cet effet dans le budget du ministère des finances pour 1832, *Pasinomie*, 1831-1832, p. 330 ; et 180.000 francs belges de revenus sont budgétés dès 1834, *Pasinomie*, 1833, p. 342.

⁹⁷ Loi du 29 décembre 1835 relative à la taxe des lettres et aux postes rurales, *Pasinomie*, 1835, p. 355 ; Règlement du ministre des finances du 20 août 1836 pour le service de la poste rurale, *Pasinomie*, 1836, p. 428.

⁹⁸ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1848-1849, n° 121, p. 2.

⁹⁹ Arrêté royal du 6 avril 1841 qui rend le service des postes rurales quotidien dans toutes les communes du royaume, *Pasinomie*, 1841, p. 357 ; circulaire du 10 avril 1850, *Collection des circulaires...*, t. 9, n° 637.

¹⁰⁰ Intervention du député libéral Louis JULLIOT, *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1850-1851, 13 février 1851, p. 673.

étape significative du passage à une entreprise postale moderne en Belgique¹⁰¹.

L'importance du service au public est également mise en exergue par les missions dévolues aux inspecteurs : ceux-ci sont chargés de vérifier « *l'état et la position des boîtes aux lettres, qui doivent offrir au public toutes les facilités convenables, et en même temps toutes les garanties nécessaires pour la sûreté des lettres* », et ils sont également appelés à juger du degré de capacité, du mérite et de l'exactitude des employés des postes¹⁰². La rapidité et l'exactitude des voitures constituent une qualité essentielle du service postal : le ministre demande de lui signaler les origines de tout retard de plus d'un quart d'heure dans le transport du courrier, ainsi que de lui adresser le relevé exact des lettres « *fourvoyées* ». Ces inexactitudes peuvent être assorties de sanctions : « *Les maîtres de poste dont les chevaux n'auront pas effectué le trajet dans le temps fixé par l'Administration, seront passibles d'une amende de cinq centimes pour chaque minute de retard* »¹⁰³. De même pour les messageries, il y a lieu de respecter strictement « *les mesures prescrites dans le but d'imprimer une marche régulière au service des transports publics* »¹⁰⁴.

Les employés des postes ne sont plus considérés comme des privilégiés, mais comme des agents de l'administration ayant des droits et des devoirs, soumis au serment à prêter par les « *citoyens chargés d'un service public* » et à un second serment spécifique au service postal. Ces règles sont précisées dans le *Règlement général concernant le personnel de l'administration des postes* de 1845, qui prévoit notamment l'organisation d'un examen pour accéder à toute fonction dans un bureau de poste, ou l'ébauche d'un régime disciplinaire très en avance sur son temps, mais interdit l'admission des femmes dans l'administration des postes. « *Les facteurs doivent être assidus, soigneux et exacts* » ; « *l'ordre et le silence doivent régner dans le bureau* ». Si un agent des postes a le droit d'être armé, c'est aussi parce qu'il a le devoir de défendre le courrier qu'il est chargé de transporter¹⁰⁵. Certains privilèges anciens se perpétuent néanmoins : l'agent exerçant une fonction considérée comme indispensable pour le service postal est exempté du service de la garde civique¹⁰⁶. Les maîtres de poste jouissent, pour leur part, d'un statut particulier. Ils sont considérés comme des préposés du gouvernement, notamment parce qu'ils sont commissionnés par celui-ci, et parce qu'ils exercent un *service public* mais, à défaut de participer à l'exercice de l'autorité publique, ils ne disposent pas de la qualité d'agent de l'administration¹⁰⁷.

¹⁰¹ B. VAN DER HERTEN (1996), « De ontwikkeling ... », *op.cit.*, p. 815.

¹⁰² Art. 14, 20 et 22 de l'arrêté royal du 2 mars 1833 portant règlement sur le service des inspecteurs des postes, *Pasinomie*, 1833, p. 48. Voy. le procès-verbal d'inspection détaillé (10 pages de format A3 !) annexé à la circulaire du 14 mai 1847, *Collection des circulaires...*, t. 7, n° 469.

¹⁰³ Art. 4 de l'arrêté royal du 13 mars 1833 qui fixe un nouveau tarif de la poste aux chevaux, *Pasinomie*, 1833, p. 89 ; circulaire du 23 février 1836, *Collection des circulaires...*, t. 2, n° 93 ; circulaire du 23 septembre 1840, *Collection des circulaires...*, t. 3, n° 245 ; art. 4 de l'arrêté ministériel du 21 août 1846, annexé à la circulaire du 26 décembre 1846, *Collection des circulaires...*, t. 6, n° 458.

¹⁰⁴ Circulaire du 25 février 1849, *Collection des circulaires...*, t. 8, n° 570, qui rappelle le rôle des employés de l'administration des postes dans le contrôle des messageries (art. 111 du règlement de 1829).

¹⁰⁵ Art. 99, 107, 108, 110, 112, 117 et s., 125 et 126 du *Règlement général concernant le personnel de l'administration des postes*, adopté par l'arrêté royal du 30 juillet 1845, *M.B.*, 13 août 1845.

¹⁰⁶ Arrêté ministériel du 27 juillet 1848 relatif aux exemptions de service de la garde civique, *M.B.*, 1^{er} août 1848.

¹⁰⁷ Cass., 13 avril 1835, *Pasicrisie*, 2^e série, Cassation, p. 69 ; Bruxelles, 30 juillet 1835, *Pasicrisie*, 2^e série, p. 295.

Le ministre est par ailleurs autorisé à augmenter le nombre de chevaux dans les relais « selon les besoins du service »¹⁰⁸. Plus anecdotique enfin, des privilèges particuliers ont pu parfois être octroyés aux entrepreneurs de messageries, comme ce fût le cas entre 1840 et 1850 pour les voitures transportant des voyageurs français en transit entre l'Alsace ou la Lorraine et le Pas-de-Calais. L'administration accepte de dispenser ces voyageurs des frais de passeports, permettant de rendre les voitures belges plus attractives que les voitures françaises¹⁰⁹.

E. International : premiers pas de la Belgique dans les postes internationales

Les relations postales internationales, enfin, sont renouvelées après l'indépendance belge. Certes, les traités préalablement conclus par l'administration hollandaise des postes demeurent applicables, au moins jusqu'à leur renouvellement¹¹⁰. Mais dès le 11 juillet 1832, une nouvelle convention est conclue avec l'Office des postes du prince de la Tour et Taxis, lui accordant un droit de transit par la Belgique vers la France, et réglant l'échange de correspondance avec les pays allemands, prussiens, scandinaves et le nord de la Russie¹¹¹. Une seconde convention est conclue le 17 octobre 1834 avec le Royaume-Uni, prévoyant des communications quatre fois par semaine entre Douvres et Ostende. Cette convention rappelle qu'il ne peut être transporté de lettres en fraude, et accorde une protection spéciale aux paquebots de poste en cas de guerre¹¹². Le 27 mai 1836, une troisième convention est signée avec la France, par laquelle transitent les correspondances de l'ensemble des pays méditerranéens, de ses colonies, de la Suisse, de l'Autriche et d'une grande partie du continent américain. Cette convention prévoit un échange quotidien des lettres, et précise comme par le passé les modalités financières des échanges aux bureaux frontières¹¹³. La poste aux chevaux n'est pas moins bien servie, par un réseau européen de routes et de relais de postes qui relie toutes les grandes villes du continent, de Moscou à Lisbonne, en passant par Constantinople et Stockholm¹¹⁴.

¹⁰⁸ Art. 3 de l'arrêté royal du 3 janvier 1847 portant classification des relais de poste, *M.B.*, 11 janvier 1847.

¹⁰⁹ A.G.R., Ministère de la Justice, Administration de la Sûreté publique, Dossiers généraux, Régime français - 1914, n° 62, Service des messageries 1842-1851.

¹¹⁰ Voy. les traces des échanges financiers significatifs avec les offices des postes français et de la Tour et Taxis, régularisés dès 1833, en notes sur l'Etat indiquant les recettes et les dépenses pendant les années 1830 à 1833 inclusivement, A.G.R., Administration des Postes, 1^e série. Documents comptables (1830-1965), n° 1 ; ainsi que le rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1833-1834, n° 6, pp. 7-8.

¹¹¹ A. HOCHSTEYN (1846), *Dictionnaire postal de la Belgique*, art. *Tour et Taxis*, vol. 2, p. 425.

¹¹² Art. 8 et 10 de la convention du 17 octobre 1834, reproduite dans A. HOCHSTEYN (1846), *Dictionnaire postal de la Belgique*, art. *Angleterre*, vol. 1, p. 79. Cette convention est confirmée et significativement étendue par celle ratifiée le 18 novembre 1844, *Pasinomie*, 1844, p. 288, puis remplacée par celle ratifiée le 17 janvier 1850, *M.B.*, 20 janvier 1850.

¹¹³ Convention du 27 mai 1836 annexée à la circulaire ministérielle du 29 septembre 1836, *Collection des circulaires...*, t. 2, n° 107, complétée par les conventions postales du 31 octobre 1840, *Pasinomie*, 1840, p. 397, du 6 décembre 1845, *Pasinomie*, 1845, p. 766, et du 3 mai 1846, *Pasinomie*, 1846, p. 256. Voy. aussi les conventions postales du 24 avril 1842 et du 26 février 1850 avec le Luxembourg (*Pasinomie*, 1850, p. 50) ; du 26 février 1843 avec l'Espagne (*Pasinomie*, 1843, p. 282) ; du 5 mai 1850 avec la Suisse (*Pasinomie*, 1850, p. 112).

¹¹⁴ Voy. la description détaillée de chacune de ces routes dans A. HOCHSTEYN (1846), *Dictionnaire postal de la Belgique*, art. *Poste aux chevaux*, vol. 2, pp. 220-249.

Un réseau mondial de correspondances postales s'est ainsi progressivement mis en place depuis 1815, notamment favorisé par le développement colonial des pays européens. Les conventions qui le régissent sont essentiellement bilatérales, conclues entre les Etats voisins l'un de l'autre, ou en contact maritime direct l'un avec l'autre.

SECTION III – DANS L'OMBRE DES CHEMINS DE FER (1850-1918)¹¹⁵

Le ministre des travaux publics s'enthousiasme, en 1867 : « *l'organisation du service des postes est en étroite liaison avec le mouvement civilisateur auquel l'immense développement de nos chemins de fer a donné, en Belgique, une si heureuse impulsion ; la sphère d'action de la poste s'élargit dans la même proportion que le cercle des relations sociales qu'elle est appelée à seconder* »¹¹⁶. Cette envolée témoigne surtout de l'emprise croissante, depuis 1840, des chemins de fer sur les services postaux. Le séculaire monopole postal se soumet, durant la seconde moitié du 19^e siècle, à l'ascension fulgurante de ce nouveau moyen de communication.

A. Public-privé : l'extension des services au préjudice de la poste aux chevaux

Après les importantes réformes adoptées en 1847 et 1849, les services postaux s'étendent de manière continue à travers tout le royaume. Davantage de bureaux de poste, plus de boîte aux lettres, plus de facteurs : l'augmentation est constante, la demande l'est plus encore, au point que l'insatisfaction s'exprime à plusieurs reprises à la Chambre, lors de la discussion du budget du ministère des Travaux publics. Une loi tente d'y apporter quelques réponses en 1868, et précise à cette occasion le monopole postal de l'administration, limité au « *trafic du transport des lettres* ». Les peines prévues en cas d'infraction paraissent simultanément encore « *trop rigoureuse pour les contraventions dénuées d'un caractère aggravant, et la nécessité de la mitiger exige un exercice presque constant du droit de grâce* ». Les amendes sont dès lors encore réduites, et assorties d'un droit de transaction en faveur du gouvernement. Des poursuites judiciaires ne sont désormais plus nécessaires¹¹⁷.

La principale réforme du 19^e siècle est adoptée le 30 mai 1879. Elle codifie pour longtemps l'ensemble de la législation postale antérieure¹¹⁸. Selon l'article 2 de la nouvelle loi, « *l'administration des postes a le monopole du service : 1^o des lettres missives closes ou ouvertes ; 2^o des cartes postales ; 3^o des annonces, circulaires, prospectus, prix courants et avis de toute nature, lorsqu'ils portent l'adresse du destinataire* ». L'administration se réserve en outre le droit d'interdire les débits particuliers de timbre-poste ou de les assujettir à une autorisation préalable – ce n'est donc pas un monopole, mais un droit de surveillance, pour prévenir la contrefaçon et le

¹¹⁵ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, op.cit., pp. 55-61 ; *Pandectes belges*, t. 78 (1904), v^o « Postes aux lettres (service intérieur) » et « Postes aux lettres (service international) ».

¹¹⁶ Exposé des motifs de la loi du 29 avril 1868, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1866-1867, n^o 151, p. 1.

¹¹⁷ Art. 30 à 34 de la loi du 29 avril 1868 relative au régime postal, *M.B.*, 30 avril 1868 ; et son arrêté royal d'exécution du 25 octobre 1868, *M.B.*, 31 octobre 1868 ; exposé des motifs de la loi du 29 avril 1868, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1866-1867, n^o 151, p. 14 ; art. 51 de la loi du 30 mai 1879 portant révision et codification de la législation postale, *M.B.*, 1^{er} juin 1879.

¹¹⁸ Loi du 30 mai 1879 portant révision et codification de la législation postale, *M.B.*, 1^{er} juin 1879.

lavage des timbres¹¹⁹ –. Les amendes éventuelles sont une énième fois réduites. Cette loi met également fin à la poste aux chevaux, faisant disparaître une institution séculaire qui a donné son nom au service des postes. Désormais, le transport des correspondances s'effectue exclusivement par chemin de fer, les facteurs assurant pour le surplus la transmission entre les bureaux de distribution, les boîtes aux lettres et les habitations particulières¹²⁰.

Le monopole du transport des lettres n'est par contre plus le seul service rendu par l'administration postale. « *C'est ainsi que l'Administration des Postes créa successivement les services des lettres recommandées, des lettres avec valeur déclarée, des mandats et bons de poste, des exprès, qu'elle se chargea de l'encaissement des quittances et des effets de commerce, du paiement à vue des coupons d'intérêt des dettes de l'Etat, etc., du service des abonnements aux journaux et aux publications périodiques ; qu'elle prêta son personnel et ses guichets pour les opérations de la Caisse Générale d'Epargne, de Retraite et d'Assurance sur la vie et pour la liquidation des pensions de vieillesse ; qu'elle assura le débit des permis de pêche et participa aux services du télégraphe et des petits colis pour compte des Administrations des Télégraphes et du Chemin de fer. C'est encore elle qui, à la veille de la grande guerre (en avril 1913), instaura dans tout le pays, le service des chèques et virements postaux, cet admirable organisme, simple et régulier, qui facilite les transactions commerciales, les liquidations entre créanciers et débiteurs* »¹²¹. L'administration développe également des « *services affluents* » de malles-postes au profit des habitants éloignés du réseau des voies ferrées, leur offrant ainsi un « *moyen de transport facile, accéléré et peu dispendieux* »¹²². En vertu de la loi de 1868, un arrêté de 1879 lui permet encore de transporter « *les petits paquets et articles finances* », à titre d'auxiliaire et pour le compte de l'administration des chemins de fer, en particulier dans les localités non pourvues d'une station¹²³. A côté du *service public* institué pour la transmission des lettres des particuliers, l'administration des postes embrasse donc désormais un service financier et de transport considérable, presté en dehors de toute idée de monopole. Il n'est rendu au public qu'à titre auxiliaire, le plus souvent parce que l'administration estime devoir suppléer à « *l'industrie privée* ». « *Cette grande branche de service public* » est ainsi placée « *en première ligne parmi les postes du monde entier, surtout sous le rapport de l'étendue du cercle des attributions qui lui sont propres* »¹²⁴.

¹¹⁹ « *Cette disposition est appliquée avec la plus grande tolérance. Quand les épiciers, les verdurières et autres boutiquiers débitent des timbres-poste en petite quantité, le Gouvernement ferme les yeux. Mais il s'est réservé la faculté d'empêcher que cette industrie soit exercée sur une grande échelle* » (A. GIRON (1896), *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, t. 3, v° « Poste aux lettres », p. 89). Voy. aussi la loi du 11 juin 1889 relative aux imprimés ou formules ayant l'apparence de billets de banque ou autres valeurs fiduciaires, *M.B.*, 15 juin 1889.

¹²⁰ La disparition rapide du nombre de postillons et de chevaux dans les relais de poste est due à la convergence entre la poste et les chemins de fer : voy. l'arrêté royal du 3 janvier 1847 portant classification des relais de poste, *M.B.*, 11 janvier 1847 ; et l'arrêté ministériel d'exécution du 9 janvier 1847, *Pasinomie*, 1847, p. 9. La plupart des anciennes routes postales avaient dès lors été supprimées par l'arrêté royal du 25 février 1861 relatif à la poste aux chevaux, *M.B.*, 2 mars 1861, parce qu'elles étaient complètement démontées ou dégarnies. L'indemnité à payer aux maîtres de poste (voy. *supra*, notes 54 et 67) avait également été supprimée par l'article 27 de la loi précitée du 29 avril 1868.

¹²¹ Contribution du directeur général des postes O. SCHOKAERT dans F. PASSELECQ (1933), *op.cit.*, p. 23 ; voy. également, pour la législation correspondante, les *Pandectes belges*, t. 78 (1904), v° « Postes aux lettres (service intérieur) », col. 280.

¹²² Compte rendu des opérations pour l'année 1867, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1867-1868, n° 189, p. 81.

¹²³ Art. 23 de la loi précitée du 29 avril 1868 ; arrêté royal du 16 décembre 1879 prescrivant des mesures pour le développement du service des paquets de 5 kilogrammes et moins, *M.B.*, 19 décembre 1879.

¹²⁴ Compte rendu des opérations pour l'année 1869, *Doc.parl.*, Chambr. sess. 1870-1871, n° 103, p. 83. Il

B. Organisation administrative : des chemins de fer aux télégraphes, un progressif retour à une administration centrale autonome

Le développement des chemins de fer permet, dès 1845, de prévoir un budget pour la construction, puis l'entretien, de voitures destinées au service des postes sur le chemin de fer. Treize voitures sont fonctionnelles en 1849¹²⁵. Ce rapprochement conduit logiquement à autoriser les percepteurs ou distributeurs des postes à remplir les fonctions de chef de station, et réciproquement, « *dans les localités où la réunion des services des postes et du chemin de fer pourra avoir lieu* ». Le « *service de poste ambulante* » est généralisé en 1850, et « *toute station du chemin de fer qui n'a pas de boîte aux lettres, doit en être pourvue sans retard* »¹²⁶. Ces relations de plus en plus étroites permettent, la même année, de réunir les deux services des postes et du chemin de fer en une seule administration. Le ministre peut dès lors ériger « *selon l'importance des localités et la convenance du service (...) en bureaux de poste toutes les stations ou haltes du chemin de fer de l'Etat* ». Il met immédiatement en œuvre cette possibilité dans près de 52 stations, entraînant la réorganisation du contrôle des postes empruntant le chemin de fer¹²⁷. En 1850 encore, l'apparition des services télégraphiques entraîne une nouvelle collaboration avec les bureaux de poste (voy. *infra*, chapitre 3). La collaboration entre les bureaux postaux, télégraphiques et des chemins de fer est une caractéristique de toute la seconde moitié du 19^e siècle, quels que soient la structure de l'administration centrale¹²⁸.

L'administration des postes et chemins de fer, dont la réunion est pleinement justifiée sur le plan pratique, n'est cependant pas une administration entièrement intégrée : une direction des postes est réinstaurée par la réforme de 1850, centralisant à nouveau la gestion des services postaux, et réduisant progressivement le rôle du conseil des postes¹²⁹.

Vu « *l'importance croissante de ces diverses branches de service* », l'administration des

s'agit moins d'une constatation que du témoignage de l'estime portée par l'Etat à son service postal.

¹²⁵ Vingt milles francs belges sont prévus au chap. III, art. 15 du budget du département des travaux publics pour l'exercice 1845, *Pasinomie*, 1845, p. 193 ; maintenus chaque année, et ajoutés comme charge ordinaire (voy. chap. X du budget pour l'exercice 1850, *Pasinomie*, 1850, p. 18). Voy. aussi les « *Développements nouveaux à l'appui du Budget du département des travaux publics pour l'exercice 1849* », annexé au projets des budgets des recettes et des dépenses pour 1849, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1849-1850, n° 1, p. 50.

¹²⁶ Art. 1^{er} de l'arrêté royal du 11 avril 1849 relatif à la réunion des services des postes et du chemin de fer, *M.B.*, 24 avril 1849 ; arrêté royal du 30 janvier 1850 qui établit un service de poste ambulante, *M.B.*, 7 février 1850 (voy. le développement de celui-ci à l'annexe C du compte rendu des opérations pour l'année 1867, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1867-1868, n° 189, p. 374) ; circulaire du 10 avril 1850, *Collection des circulaires...*, t. 9, n° 637, p. 3 ; art. 7 de l'arrêté royal du 14 juin 1850 relatif à l'organisation du personnel des postes, *M.B.*, 19 juin 1850.

¹²⁷ Arrêté royal du 27 janvier 1850 portant le règlement organique de l'administration centrale du Ministère des Travaux publics, *M.B.*, 29 janvier 1850 ; arrêté royal du 11 juin 1850 relatif à l'établissement de bureaux de poste aux stations du chemin de fer, *M.B.*, 12 juin 1850 ; arrêté royal du 30 juin 1850 relatif au service des postes sur le chemin de fer, *M.B.*, 4 juillet 1850, et le rapport au roi qui le précède, *Pasinomie*, 1850, p. 198 ; arrêté royal du 30 juillet 1850 qui établit des bureaux de poste annexes, *M.B.*, 11 août 1850 ; arrêté royal du 18 août 1852 relatif aux attributions des bureaux de poste, *M.B.*, 26 septembre 1852.

¹²⁸ *Exposé de la situation du Royaume (période décennale de 1851 à 1860)*, vol. 3, p. 451 ; *Exposé de la situation du Royaume de 1861 à 1875*, vol. 2, p. 1097.

¹²⁹ K. VELLE (1993), *Het Ministerie van Openbare Werken (1837-1990). I. Organisatie*, pp. 145-153, 230-251 et 468.

postes et des télégraphes est enfin constituée en administration distincte des chemins de fer en 1877, tout en demeurant sous l'autorité du seul ministre des travaux publics. Elle comprend elle-même deux directions, une pour les postes et une pour les télégraphes¹³⁰. Pour des raisons essentiellement politique, faisant suite au retour des catholiques au pouvoir, le ministère des travaux publics est scindé en 1884, et ses principales compétences sont reprises par un nouveau ministère des chemins de fer, des postes et des télégraphes, au sein duquel est maintenue l'administration des postes et des télégraphes. Dès 1888 cependant, vu l'importance prise par les deux services, est érigée une administration des postes autonome¹³¹. La seconde moitié du 19^e siècle est ainsi l'histoire d'un progressif retour à l'autonomie du service postal : inféodée aux chemins de fer jusqu'en 1877, puis liée aux télégraphes jusqu'en 1888, l'administration centrale des postes renaît de ses cendres, à la tête d'un service bien plus important. De quelques centaines de fonctionnaires avant 1850, elle est passée à 2.700 agents en 1867, et à presque 12.000 en 1913.

A titre très anecdotique, les débuts de la Première Guerre mondiale sont enfin le témoin d'une brève expérience communale en matière postale. « *Le cataclysme arrêta [le] fonctionnement [de la poste] pendant plus de quatre longues années. Quelques bureaux seulement continuèrent le service dans le lambeau de territoire resté libre ainsi qu'au Havre où siégeait le gouvernement belge* ». Quelques semaines seulement après l'invasion du pays, un « *service postal intercommunal* » est créé par l'ensemble des communes de l'agglomération de Charleroi, qui sert entre le 11 septembre et le 4 novembre 1914. Un service de poste allemand prend alors le relais durant le reste de la guerre¹³². Témoignage laconique du rôle que peut endosser une commune dans un cas, certes exceptionnel, de carence du pouvoir central.

C. Financement : une grande stabilité économique au profit de l'Etat et des communes

Les tarifs de 10 et 20 centimes par lettre, fixés par la loi de 1849, connaissent une stabilité unique dans l'histoire postale, et même dans l'histoire de tous les secteurs étudiés. Ils ne sont d'abord pas modifiés pendant près de 20 années. Il faut attendre la loi de 1868 pour voir la progressivité du poids des lettres modifiée, puis la loi du 15 mai 1870 pour voir enfin appliquée la taxe uniforme de 10 centimes pour l'ensemble du pays, quelle que soit la distance, par quinze grammes. Il a ainsi fallu plus de vingt ans pour donner suite à l'objectif annoncé par la loi de 1849¹³³. C'est ensuite près de

¹³⁰ Arrêtés royaux du 15 novembre 1877, *M.B.*, 23 novembre 1877 ; K. VELLE (1993), *op.cit.*, t. I, pp. 153-157. A partir de 1878, les comptes des bureaux de perception des postes et des télégraphes sont regroupés : voy. l'Etat général des recettes et des dépenses pour les années 1878 et suivantes, A.G.R., Administration des Postes, 1^e série. Documents comptables (1830-1965), n° 1.

¹³¹ C. DEVOLDER (1995), *Het ministerie van Verkeer en van Post, Telegrafie en Telefonie (1884-1990). I. Organisatie*, vol. 1, pp. 360-364 et 378-396. Le ministère lui-même est scindé, de manière très éphémère, entre 1912 et 1914 (arrêtés royaux du 11 novembre 1912, *M.B.*, 11-12 novembre 1912 ; et du 28 février 1914, *M.B.*, 28 février 1914).

¹³² J. BURY (1974), « La poste intercommunale de l'agglomération carolorégienne en 1914 ».

¹³³ Selon l'article 10 de la loi du 22 avril 1849 sur la réforme postale, *M.B.*, 24 avril 1849, la taxe de 20 centimes pouvait être ramenée à 10 centimes « *dès que le produit net de la poste aura atteint la somme de deux millions de francs par année* ». Ce produit a été rapidement atteint, sans que la taxe soit abaissée : « *la situation actuelle du trésor public ne permet pas de proposer aujourd'hui cette amélioration* » (rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1867-1868, n° 43, p. 4). Voy. l'art. 2 de la loi précitée du 29 avril 1868, *M.B.*, 30 avril 1869 ; l'art. 3 de la loi du 15 mai 1870 portant abolition des

quarante ans sans modification tarifaire qui conduisent à un nouveau rehaussement de la progressivité du poids des lettres en 1909 : la taxe est désormais de 10 centimes par vingt grammes¹³⁴. Entre 1849 et 1914, le tarif postal n'a donc fait que baisser, en maintenant un montant minimal de 10 centimes pour la correspondance ordinaire. Cette très grande stabilité est un des principaux facteurs expliquant la croissance exponentielle des échanges de lettres. Cette croissance a été accompagnée par l'extension considérable des services de distribution et de transport.

Cette stabilité économique se traduit également dans le rapport entre les recettes et les dépenses tout au long de la seconde moitié du 19^e siècle. Les frais de personnel et de transport (wagons postaux et malles-postes en l'absence de voies ferrées) dépassent en général de peu la moitié des recettes engrangées par l'administration¹³⁵. Les bénéfices demeurent donc considérables et augmentent de manière constante, marquant à peine une pause lors des réductions tarifaires accordées par le Parlement. Le gouvernement justifie parfois ces bénéfices comme constituant la contrepartie des importants services de transport des lettres rendus gracieusement par les chemins de fer, services qu'il était cependant incapable d'évaluer¹³⁶.

L'utilisation de ces bénéfices connaît un épisode remarquable en 1860. A cette époque, de nombreuses communes percevaient des « octrois » sur l'entrée de marchandises, faisant ainsi entrave au commerce au sein même du pays. Leur suppression était souhaitée depuis longtemps, mais l'obstacle principal était de savoir comment compenser la perte de ressources qui en résulterait. La solution est esquissée par la loi du 18 juillet 1860. Celle-ci abolit les octrois et crée en compensation un Fonds communal alimentés par une part des taxes frappant le café, les vins, les eaux-de-vie, les bières, les vinaigres et les sucres, ainsi que, et surtout, par 41% des recettes postales. Ce pourcentage était supposé représenter le bénéfice réel des postes, après déduction des frais encourus, et légitime à partir de cette date le bénéfice dégagé par les services postaux¹³⁷.

D. Régime juridique : une protection accrue des utilisateurs et du service

1) Protection des utilisateurs : secret et effets juridiques des lettres missives

A l'inverse des peines prévues en cas de violation du monopole postal, les sanctions prévues pour le non respect du secret des lettres sont encore étendues et renforcées dans

droits sur le sel et le poisson, abaissement de la taxe des lettres simples à dix centimes et augmentation des droits sur les eaux-de-vie, *M.B.*, 17 mai 1870 ; l'art. 10 de la loi précitée du 30 mai 1879, *M.B.*, 1^{er} juin 1879.

¹³⁴ Loi du 1^{er} mai 1909 modifiant la loi postale du 30 mai 1879, *M.B.*, 9 mai 1909, et son arrêté d'exécution du 19 mai 1909, *M.B.*, 29 mai 1909.

¹³⁵ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 459-461.

¹³⁶ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, p. 63.

¹³⁷ Art. 2 de la loi du 18 juillet 1860 portant abolition des octrois communaux, *M.B.*, 19 juillet 1860 ; art. 2 de la loi du 20 décembre 1862 contenant le budget des voies et moyens pour l'exercice 1863, *M.B.*, 23 décembre 1862 ; exposé des motifs de la loi du 18 juillet 1860, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1859-1860, n° 84 ; rapport sur le budget du Ministère des chemins de fer, de la marine, des postes et des télégraphes pour l'année 1921, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1920-1921, n° 384, p. 94. Voy. M. VAN AUDENHOVE (1992), *Histoire des finances communales depuis l'indépendance nationale jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale, 1830-1918*, pp. 44-49 ; J. PIRARD (1985), *op.cit.*, vol. 3, pp. 1172-1178 ; [M. DE WINTER] (1950-1951), « Les octrois ».

le Code pénal de 1867 et dans la loi de codification du 30 mai 1879. Le secret est désormais considéré comme le garant « *de la liberté de penser, et de la sécurité des relations civiles et commerciales* ». Ce secret ne s'impose plus seulement aux agents de l'administration, mais également aux particuliers, ce qui constitue une évolution majeure de ce droit. Le législateur révolutionnaire français l'avait déjà imposé, mais Napoléon l'avait supprimé en 1810 (voy. *supra*). La protection conférée aux utilisateurs devient aussi un devoir dans leur chef. Les deux exceptions – instruction judiciaire et faillites – demeurent applicables¹³⁸. A titre d'illustration, un récit savoureux est offert par un ancien inspecteur des postes :

« Je visitai en 1885 une sous-perception assez mal tenue par le titulaire. En déplaçant un document qui se trouvait sur un pupitre, il en glissa une enveloppe et un papier à lettres. Je pris les deux objets et les examinai attentivement. Je ne tardai pas à constater que je me trouvais en présence d'un flagrant délit de violation de secret de lettre. Interrogé à ce sujet, le sous-percepteur me fit le conte suivant : M. L... sous-officier, me dit-il, est venu ce matin à mon bureau, avec cette lettre ouverte, adressée comme vous le voyez à Mlle S... que nous connaissons tous les deux. Voulez-vous lire, me dit M. L... ce que j'écris à cette aimable personne ? Eh bien, lisez la lettre, fermez la ensuite pour la mettre en distribution. Je remarquai que la lettre était datée de l'avant-veille et j'en conclus que le sous-percepteur ne disait pas la vérité. Je me rendis au fort où le sous-officier était caserné mais il était absent. J'y appris qu'il ne tarderait pas de revenir d'Anvers, et que je le trouverais assurément au cabaret tenu par Mlle S... En effet, je rencontrai le sous-officier au lieu indiqué et un rapide interrogatoire m'apprit que les racontars du sous-percepteur n'étaient qu'un tissu de mensonges. Mis sans retard en présence de M. L... il avoua son acte délictueux. Je le suspendis de ses fonctions et je fis transférer le même jour tout le service des postes à la gare du chemin de fer de l'Etat où il fonctionna pendant quelque temps. Malgré toutes les démarches qui furent faites par un membre de la Chambre des représentants pour étouffer cette affaire, le Ministre M. Van de Peereboom, au pouvoir à cette époque, ne voulut rien entendre et il déféra à la justice l'indélicat fonctionnaire qui fut condamné non conditionnellement à huit jours d'emprisonnement »¹³⁹.

Outre le secret des lettres, l'extension du service postal reste également imposée : « *toutes les communes du royaume sont pourvues d'une boîte, au moins, pour le dépôt des correspondances (...). Il y a, pour chaque localité, au moins une expédition et une distribution de correspondances par jour. La distribution journalière à domicile doit s'étendre à toutes les communes, sections de communes et habitations isolées, sans exception, sur toute la surface du royaume* »¹⁴⁰. L'obligation est de principe. Au moment du vote de la loi de 1879, elle est déjà effective sur tout le territoire et permet donc à tout citoyen de faire usage des services postaux.

A l'aube du 20^e siècle, la poste acquiert enfin une place nouvelle dans le droit civil et commercial, l'apposition du « *timbre dateur de la poste* » servant de plus en plus à donner une date certaine à une lettre, à un échange de consentements contractuel. Les

¹³⁸ Art. 149 et 460 du Code pénal du 8 juin 1967 ; art. 54 de la loi précitée du 30 mai 1879, *M.B.*, 1^{er} juin 1879 ; art. 11 et 12 du titre 1^{er}, 1^{ère} partie, et 174 du titre 1^{er}, 2^e partie de l'*Instruction générale sur le service des postes* (1885). Voy. *Pandectes belges*, t. 58 (1897), v^o « Lettres missives » ; A. GIRON (1896), *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, t. 3, v^o « Secret des lettres », pp. 376-382 ; J. DES CRESSONNIÈRES (1889), « L'inviolabilité du secret des lettres et les articles 87 et 88 du Code d'Instruction Criminelle ».

¹³⁹ P. ROOMAN, ancien directeur de l'Administration des Postes, Mémoires, s.d., p. 24, Bibliothèque de l'ancien Musée des Postes et Télécommunications, n^o 0044 et 0045.

¹⁴⁰ Art. 5 de la loi précitée du 30 mai 1879, *M.B.*, 1^{er} juin 1879.

lettres elles-mêmes, en matière commerciale surtout, peuvent servir de preuve. Toute contestation en matière postale relève d'ailleurs de la compétence des tribunaux de commerce. Cette évolution renforce l'idée que fausses enveloppes et faux cachets ou marques postales doivent constituer des infractions pénales¹⁴¹.

2) Protection et privilèges des agents et du service

L'érection, en 1877, de l'administration des postes et télégraphes, est l'occasion d'unifier et de développer le statut des agents de ces deux services. Avec les agents des chemins de fer, ils sont les premiers à bénéficier d'un statut aussi complet – plus d'une centaine d'articles –, qui régit tant leur mode de nomination, leur régime disciplinaire, leurs grades, promotions, congés, traitements ou indemnités. En prime, les employés des bureaux de poste bénéficient d'une remise sur la vente des timbres à partir de 1879, ce qui est une manière originale de les intéresser à ce commerce lucratif pour l'État. Depuis l'adoption du nouveau Code pénal en 1867, enfin, les mêmes employés sont spécialement protégés contre tout acte de rébellion commis par un particulier à leur rencontre¹⁴².

La protection du service postal est également significativement accrue. Les limites de la responsabilité de l'administration des postes sont précisées pour la première fois depuis la législation révolutionnaire française, indiquant les conditions dans lesquelles des indemnités sont dues en cas de perte de correspondance¹⁴³. La distribution et le transport de correspondances portant atteinte à l'ordre public et aux bonnes mœurs sont prohibés : « *il n'est pas donné cours aux cartes postales portant des inscriptions contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs* », pas davantage qu'aux envois dangereux, contenant des matières « *fétides ou corrompues* », ou qu'aux journaux pornographiques¹⁴⁴.

¹⁴¹ G.J. WÜRTH (1862), « Des principes de droit qui régissent les lettres missives et les télégrammes » ; art. 50 de la loi précitée du 30 mai 1879, *M.B.*, 1^{er} juin 1879 ; M. (1895), « De la falsification des enveloppes de lettres confiées à la poste » ; *Pandectes belges*, t. 58 (1897), v^o « Lettres missives », col. 843 et s.

¹⁴² Art. 270 du Code pénal du 8 juin 1867 ; arrêté royal du 15 novembre 1877 – Règlement organique de l'administration des postes et télégraphes, *M.B.*, 23 novembre 1877 ; arrêté royal du 28 février 1879 concernant le débit des papiers timbrés, cité par les *Pandectes belges*, t. 78 (1904), v^o « Postes aux lettres (service intérieur) », col. 311, n^o 215.

¹⁴³ Art. 1^{er}, 8 et 16 de la loi précitée du 29 avril 1868, *M.B.*, 30 avril 1879 ; art. 43 à 48 de la loi précitée du 30 mai 1879, *M.B.*, 1^{er} juin 1879.

¹⁴⁴ Art. 4 de la loi précitée du 30 mai 1879, *M.B.*, 1^{er} juin 1879. Voy. quelques exemples d'application aux A.G.R., Administration des Postes, 2^e série. (1894-1965), n^o 107 à 110. *Pandectes belges*, t. 78 (1904), v^o « Postes aux lettres (service intérieur) », col. 287, citant le §5 de l'art. 16 de la Convention postale universelle de 1897 ; Bruxelles, 10 mai 1893, *La Belgique judiciaire*, 1893, p. 696 : « *que le service public qu[e] l'administration des postes] rend ne peut et ne doit être rendu (...) que sous la réserve de la loi pénale et des dispositions générales de la loi civile, qui garantissent la moralité des contrats ; (...) que si donc l'administration s'aperçoit (...) que, dans le chef de son cocontractant, le contrat n'a d'autre objet qu'un objet de corruption, de dépravation et de scandale (...), elle est en droit (...) de se refuser à remplir son obligation* ».

E. International : l'Union postale universelle, un instrument de mondialisation¹⁴⁵

Les multiples conventions conclues avec les pays voisins, bien que permettant de correspondre avec le monde entier, constituaient un assortiment de règles fort complexes. « *Il existait plusieurs unités de poids, l'échelle de progression était très variable, les taxes également et celles-ci étaient, en outre, très élevées et leur calcul souvent difficile. (...) les opérations d'inscription, de vérification et de décompte auxquelles il fallait se livrer pour attribuer à chaque pays sa part de la taxe, entravaient le travail des bureaux de poste et nuisaient à la rapidité des échanges* »¹⁴⁶. Les opérations internationales étaient « *souvent au-dessus de la portée intellectuelle des agents qui avaient à les effectuer et toujours trop compliquées pour être faites avec exactitude même par les agents les plus intelligents et les plus exercés* »¹⁴⁷. A la demande du directeur des Postes des États-Unis, pourtant en pleine guerre civile, se tient une première conférence à Paris, en mai 1863, qui aboutit à l'adoption de « *principes généraux de nature à faciliter les relations de peuple à peuple par la voie de la poste et pouvant servir de base aux conventions internationales destinées à régler ces relations* », principes considérés comme non contraignants. Le mouvement ainsi lancé est particulièrement innovant, car il réunit, à la suite des conférences télégraphiques (voy. *infra*, chapitre 3, section II, E), les administrations nationales dans un cadre multilatéral¹⁴⁸.

Retardé par le conflit franco-allemand en 1870-1871, le premier Congrès postal international se réunit finalement à Berne le 15 septembre 1874 et le 9 octobre, l'acte constitutif de l'*Union générale des postes* est signé par 21 États (dont l'Égypte, les États-Unis, la Russie, la Serbie ou la Turquie), pour entrer en vigueur le 1^{er} juillet 1875. Trois ans plus tard, lors du Congrès de Paris, elle est rebaptisée *Union postale universelle* – *Universal Postal Union* (UPU), nom sous lequel elle est toujours active aujourd'hui. Trois principes fondamentaux guident l'Union : l'uniformité de la taxe, de la progressivité du poids, ainsi que la liberté de transit au sein d'« *un seul territoire postal* ». La mise en place d'un Bureau international est également décidée, sur le modèle (sans le reproduire exactement) du Bureau télégraphique international¹⁴⁹. Il est chargé de la coordination et la diffusion des informations sur les postes nationales, ainsi que de la préparation des congrès ultérieurs. Les États membres peuvent recourir à ce Bureau pour résoudre les litiges qui les divisent. Il joue ainsi un rôle de médiateur, qu'il a tenu avec succès. Le Bureau international dispose encore de la compétence d'interprétation authentique des actes de l'Union, qu'il exerce après avoir consulté les États membres. Une particularité de l'Union postale, enfin, est la possibilité de conclure

¹⁴⁵ Outre les *Documents* de chaque congrès ou conférence, publiés par le Bureau international à Berne, voy. L. LABORIE (2007), « Mondialisation postale. Territoires et innovations tarifaires dans la seconde moitié du XIXe siècle », pp. 15-27 ; G. MARTINEZ LORENTE, P. NAVARRO MORENO (2007), « Evolution comparée de la poste en Espagne et en Europe pendant la seconde moitié du XIXe siècle », pp. 183-193 ; *L'Union Postale Universelle. Sa fondation et son développement* (1924) ; *Pandectes belges*, t. 78 (1904), v° « Postes aux lettres (service international) », et t. 126bis (1934), v° « Union postale universelle » ; G. MOYNIER (1892), *Les Bureaux internationaux des Unions universelles*, pp. 37-55.

¹⁴⁶ *L'Union Postale Universelle...*, *op.cit.*, (1924), pp. 7 et 13-22.

¹⁴⁷ Note sur les travaux du bureau de la correspondance étrangère, Archives nationales françaises, cité par L. LABORIE (2007), *op.cit.*, p. 20. Voy. aussi *L'Union Postale Universelle...*, *op.cit.*, (1924), p. 80.

¹⁴⁸ *L'Union Postale Universelle...*, *op.cit.*, (1924), pp. 10-12 ; L. LABORIE (2007), *op.cit.*, p. 23.

¹⁴⁹ G. MOYNIER (1892), *Les Bureaux internationaux...*, *op.cit.*, p. 44.

des « *arrangements* » entre un nombre limité d'Etats, pour les objets sur lesquels l'unanimité ne peut s'établir – notre époque n'a décidément rien inventé –¹⁵⁰.

L'ensemble des règles internationales est en permanence modifiable, moyennant l'accord écrit de tous les Etats membres voire, dans certaines matières, d'une plus ou moins grande majorité d'entre eux. Des conférences (réunissant les « *praticiens* ») et des congrès sont néanmoins organisés régulièrement, marquant davantage l'évolution du droit des postes internationales. Un grand nombre de colonies se joignent à l'Union dès 1876. Les premiers *arrangements* sont signés à l'occasion du Congrès de Paris en 1878, multipliant rapidement les textes applicables et les catégories de services accessibles. La Convention postale universelle, son règlement d'exécution et ces arrangements sont revus, en particulier en matière tarifaire, aux congrès de Lisbonne (1885), de Vienne (1891), de Washington (1897) et de Rome (1906). La Première Guerre mondiale bouleversa considérablement cette organisation, de très nombreuses voies de correspondance internationale s'étant trouvées complètement interrompues.

SECTION IV – LES RAISONS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

L'Etat est donc, juridiquement, le seul prestataire de services postaux au cours du 19^e siècle, même s'il tolère à des degrés variables l'échange de correspondances par d'autres voies. Les justifications données ou déduites de son intervention permettent de mettre en exergue l'importance, pour la poste, du développement des chemins de fer, ainsi que l'influence des Etats voisins de la Belgique, en particulier la France et l'Angleterre. Si le développement des services postaux, au plus grand avantage du public est constant, la logique parafiscale qui l'encadre n'est jamais tout à fait abandonnée, au contraire. Enfin, l'éventail des politiques poursuivies grâce à la poste témoigne de l'intérêt de ce service, malgré son apparence tellement ordinaire.

A. L'innovation technique, industrielle et commerciale

L'histoire des postes étant étroitement liée aux attributions régaliennes de l'Etat, elle ne laisse qu'une place plutôt anecdotique aux innovations apportées par les entrepreneurs ou les scientifiques, à l'instar de la référence faite à la réforme des poids et mesures pour justifier en 1799 l'adoption de nouveaux tarifs postaux¹⁵¹. Les initiatives privées, vraisemblablement commerciales, de transport de lettres sont sans doute à l'origine des nombreuses affirmations juridiques du monopole postal à la fin du 18^e siècle, mais ensuite, jusqu'au milieu du 19^e siècle, l'existence de services concurrents laisse l'Etat plutôt indifférent. L'amélioration de ses propres services fait enfin pratiquement disparaître toute concurrence privée.

Cette amélioration est principalement due à une innovation à la fois technique, industrielle et commerciale, à savoir le développement des chemins de fer. Ceux-ci ont eu un impact déterminant sur l'organisation des services postaux. L'initiative est

¹⁵⁰ Voy. les articles 1^{er}, 19 à 23 et 26 de la Convention postale universelle signée à Washington le 15 juin 1897, *M.B.*, 15 décembre 1898.

¹⁵¹ Préambule de la loi du 27 frimaire an VIII (18 décembre 1799) qui fixe un nouveau tarif pour la poste aux lettres, *Pasinomie*, 1^e série, t. 10, p. 38.

originale puisque, en Belgique, elle est d'origine principalement publique (voy. *infra*, chapitre 2). Pas un service, pas une administration postale qui n'ait été profondément transformée par l'avènement des chemins de fer, et ce parfois au plus haut degré. La poste aux chevaux a tout simplement été rayée des services offerts au public¹⁵². Les messageries, seul domaine au sein duquel une certaine liberté a été maintenue en faveur de l'initiative privée¹⁵³, ont été progressivement réduites à transporter marchandises et voyageurs jusqu'aux stations de chemins de fer les plus proches, et sont progressivement remplacées par les malles-postes de l'administration. Jusqu'en 1877, la poste aux lettres a été réunie, pour ne pas dire inféodée, à l'administration des chemins de fer : les stations comme les convois hébergent de nouveaux bureaux de poste ; le transport des lettres est assuré gracieusement par les trains, justifiant la réduction des tarifs postaux.

Les pratiques privées ou commerciales sont évidemment à l'origine des nouveaux services et de l'extension de la poste durant la seconde moitié du siècle : exprès, effets de commerce ou papiers d'affaires, cartes postales, abonnements aux publications périodiques, chèques et virements postaux, échantillons ou petits colis, tous ces services ont dû être créés pour répondre à un besoin préexistant. Mais l'intervention de l'administration postale dans ces services prétend surtout suppléer à l'industrie privée et s'inspire encore, pour le transport de colis par exemple¹⁵⁴, de services identiques rendus par les chemins de fer.

B. L'influence du droit et des réseaux internationaux

D'emblée, l'histoire postale s'inscrit géographiquement sur un territoire qui dépasse largement les Etats nations en formation entre le 16^e et le 19^e siècle. Le réseau tissé par la famille de la Tour et Taxis s'étend sur une très grande partie du continent européen. Les premières immunités de passage accordées entre territoires souverains sont souvent postales. L'influence du droit et des réseaux internationaux sur l'évolution des postes s'impose donc comme une évidence.

1) De la concurrence des postes internationales à l'uniformisation d'un réseau postal universel

Les liaisons postales internationales ne nécessitant aucune adaptation technique particulière, un réseau assez dense existe dès le 18^e siècle. Il permet aux Etats et aux particuliers de correspondre entre eux. Mais, dès que les Etats ne sont plus voisins, un enjeu important est celui du transit par les Etats tiers. Les droits de transit constituent une source de revenus croissante pour les Etats à partir du 19^e siècle, au point que, progressivement, ils se concurrencent entre eux pour attirer le trafic postal international. Plus largement encore, « *la lutte industrielle et commerciale, si vivement engagée entre toutes les nations civilisées, ne pouvant être avantageusement soutenue par chacune d'elles, qu'au moyen de voies de communication et de modes de transports, tant pour*

¹⁵² Voy. le rapport au roi sous l'arrêté royal précité du 25 février 1861, *Pasinomie*, 1861, p. 35.

¹⁵³ A une occasion, la révision des tarifs de la poste aux chevaux s'est fondée sur l'évolution des voitures employées par les concessionnaires de messageries : voy. le préambule de l'arrêté royal du 13 mars 1833 qui fixe un nouveau tarif de la poste aux chevaux, *Pasinomie*, 1833, p. 89.

¹⁵⁴ Exposé des motifs de la loi du 29 avril 1868, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1866-1867, n° 151, p. 11.

les marchandises que pour les correspondances, aussi perfectionnés et aussi économiques que ceux à l'usage de ses principales rivales, on s'est appliqué partout à se procurer ces avantages »¹⁵⁵. Le soutien des pouvoirs publics aux postes internationales est ainsi lui-même justifié par les avantages fiscaux que peut en retirer l'Etat et par les avantages qu'elles procurent à l'économie nationale.

Pour stimuler le transit et le trafic international, les routes et les services de poste intérieurs se doivent donc d'être performants et peu coûteux. La rapidité du transport postal, que seul l'Etat peut garantir, est considérée comme particulièrement importante pour les communications avec les pays voisins : « avant la convention postale conclue entre la Belgique et l'Angleterre, (...) [la Belgique] se trouvait donc dans une position très défavorable en comparaison de puissances [françaises et hollandaises] qui nous avoisinent, et il était à craindre que les opérations commerciales ne soient à la longue traitées entre les pays dont les relations étaient les plus promptes et les plus faciles. D'un autre côté, l'administration des postes avait remarqué que la correspondance entre une grande partie de l'Allemagne et de l'Angleterre, qui passait autrefois par la Belgique, avait pris une autre voie (...) ; elle a cherché le moyen de faire reprendre à la correspondance dont il s'agit, la route de la Belgique ; et elle a pensé avec raison que le plus efficace serait celui qui présenterait à la fois une grande célérité dans le transport, et des communications fréquentes »¹⁵⁶. Cette préoccupation est constante jusqu'au milieu du 19^e siècle, comme en témoignent les nombreuses conventions bilatérales signées entre 1830 et 1860. Un crédit est d'ailleurs demandé au Parlement en 1833 « pour mettre les moyens de transport des dépêches en harmonie avec ceux employés par les Gouvernemens voisins »¹⁵⁷. Lors de la discussion des réductions tarifaires en 1849, l'exposé des motifs précise que « il est essentiel que le Gouvernement puisse en faire profiter les Etats voisins, afin d'obtenir d'eux, le cas échéant, des concessions analogues »¹⁵⁸.

Ces politiques nationales concurrentes rendent particulièrement complexes, on l'a vu, les échanges internationaux de correspondance. C'est donc cette concurrence qui va conduire, en 1874, à la création de l'*Union postale universelle* et aux règles qui la gouvernent, visant notamment à l'uniformisation des tarifs de correspondance et de transit. Selon Léonard Laborie, cette convergence tarifaire « renvoie beaucoup plus profondément encore à une pensée de la communication internationale portée par les courants libre-échangistes et pacifistes d'une part et façonnée par une génération de responsables des administrations postales d'autre part, pour lesquels les nouvelles ambitions et les nouvelles exigences de gestion des réseaux impliquent un certain détachement d'avec les logiques fiscales et une uniformisation poussée à l'horizon mondial »¹⁵⁹. L'Union postale consacre ainsi, dans une certaine mesure, la prépondérance prise par les intérêts économiques sur les intérêts budgétaires des Etats. Et ce, non sans incidence sur le régime postal intérieur : la loi de codification du 30 mai

¹⁵⁵ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1846-1847, n° 312, p. 1.

¹⁵⁶ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1834-1835, n° 81, pp. 51-53, en note. Voy. également B. VAN DER HERTEN (1996), « De ontwikkeling... », *op.cit.*, pp. 812 et 814, citant notamment des extraits des travaux parlementaires parus au *M.B.*, 7 février, 12 février et 20 juillet 1834 ; le préambule de la convention postale du 19 novembre 1844 entre la Belgique et le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, *Pasinomie*, 1844, p. 288.

¹⁵⁷ Exposé du budget général des recettes et des dépenses pour l'année 1833, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1832-1833, p. 6.

¹⁵⁸ Exposé des motifs de la loi du 22 avril 1849, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1848-1849, n° 14, p. 12.

¹⁵⁹ L. LABORIE (2007), p. 26.

1879 entend précisément assimiler le « régime intérieur aux règles adoptées par l'Union postale »¹⁶⁰ ; il en va de même pour la réforme tarifaire de 1909. Les préoccupations budgétaires ne sont pas pour autant complètement écartées (voy. *infra*, D). En 1914, par exemple, le déficit important de la ligne maritime Ostende-Douvres est justifié par la masse des correspondances anglaises qui transitent par le territoire belge grâce à cette ligne, et donc par les revenus qu'ils génèrent au profit du pays¹⁶¹.

2) La référence aux régimes postaux étrangers

Par contraste avec les périodes antérieures, toutes les réformes postales adoptées depuis l'indépendance se sont référées à un modèle étranger. La première grande réforme, l'institution d'un service rural par la loi du 29 décembre 1835, est analogue à celle qui a été menée en France en 1829, et diverses dispositions sont empruntées ou calquées sur le régime français¹⁶². La fixation du prix de port des journaux en 1839 s'inspire du « système français », tout en mentionnant l'Angleterre et l'Amérique¹⁶³.

La réforme suivante est surtout tarifaire, et introduit l'usage des timbres-postes en 1849. A l'instar de la plupart des pays d'Europe, c'est là l'influence de l'Angleterre qui a été déterminante : « la réforme postale adoptée en Angleterre, tous les états du continent s'en préoccupent »¹⁶⁴. La Belgique pas moins que les autres. « Dès 1840, l'honorable M. Rogier (...) voulut doter la Belgique d'une réforme semblable à celle qui venait d'être décrétée en Angleterre ». Le gouvernement reçoit déjà en 1841 un rapport sur le fonctionnement du système anglais. A l'occasion des réformes de 1847 et de 1849, « l'exemple de l'Angleterre (...) était sans cesse invoqué en Belgique », même si, de manière plus large, la réforme du système postal vise à « le mettre en harmonie (...) avec les modifications analogues introduites dans d'autres pays voisins ». La Belgique était plutôt en retard sur ses voisins, et profite de leurs expériences quant à l'application de la réforme anglaise. « Le système anglais, consistant dans l'application sur l'adresse ou sur le dos de la lettre d'un timbre pour tenir lieu d'affranchissement, est jugé. Tous les pays se l'approprient successivement. (...) En France, une disposition absolument pareille a été introduite récemment dans le décret du 24 août 1848 »¹⁶⁵.

La réforme de 1868 s'appuie aussi, mais dans une moindre mesure, sur les exemples étrangers : « La plupart des Etats d'Europe ont adopté pour la lettre simple un poids correspondant à peu près à 15 grammes (...). Il s'en suit que les lettres circulant à

¹⁶⁰ Exposé des motifs de la loi du 30 mai 1879, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1877-1878, n° 32, p. 9.

¹⁶¹ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1913-1914, n° 159, p. 46.

¹⁶² Circulaire du 9 décembre 1831, *Collection des circulaires...*, t. 1^{er}, n° 26 ; rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1832-1833, 6 décembre 1832, p. 11 ; rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1834-1835, n° 137, p. 4.

¹⁶³ Intervention du député libéral Joseph LEBEAU à la Chambre le 17 mai 1839, *Moniteur belge*, 19 mai 1839, et *Pasinomie*, 1839, p.70.

¹⁶⁴ A. HOCHSTEYN (1846), *Dictionnaire postal de la Belgique*, vol. 1, p. XIV. Voy. O. LANGLOIS (2007), « L'influence anglaise sur l'adoption de la taxe uniforme en France et dans les autres pays », qui voit là les prémisses de l'*Union postale universelle*.

¹⁶⁵ L. BRONNE, Rapport sur le système de réforme introduit en Angleterre dans l'administration de la poste aux lettres et de son application en Belgique, 1841, dans la Bibliothèque de l'ancien Musée des Postes et Télécommunications, n° 0013 ; exposé des motifs de la loi du 22 avril 1849, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1848-1849, n° 14, p. 3 ; rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1848-1849, n° 121, p. 13 ; *Statistique générale de la Belgique. Exposé de la situation du Royaume (période décennale de 1841-1850)*, t. IV, p. 272.

*l'intérieur du royaume sont soumises à un régime moins favorable, quant au poids, que celles qui sont échangées avec plusieurs pays étrangers (...). Ce seul fait, à défaut même de toute autre raison déterminante, suffirait pour démontrer l'utilité d'une révision de notre tarif»¹⁶⁶. Au-delà, pour les réformes de 1879 et de 1909 notamment, c'est plutôt le régime adopté dans le cadre de l'*Union postale universelle* qui sert de référence.*

* *

*

Les postes étrangères et internationales ont ainsi exercé un impact réel sur le régime postal belge, tant comme source d'inspiration que comme objectif budgétaire ou économique. La construction d'un réseau postal international n'a par contre pas constitué un objectif en soi : celui-ci existait en réalité depuis si longtemps qu'il semblait devenu, déjà, évident. L'importance des chemins de fer dans l'organisation nationale est, par ailleurs, demeurée tout à fait étrangère aux services internationaux, qui laissent à chaque Etat le soin d'organiser son propre mode de transport des correspondances.

La création de l'*Union postale universelle*, pour sa part, a ceci de remarquable qu'elle réussit à placer les intérêts (budgétaires) nationaux au second plan, faisant primer l'intérêt du service postal et de ses bénéficiaires. Avec pour conséquence que les règles adoptées au niveau international commencent à déteindre en droit national.

C. L'amélioration du service au public

L'accès du public aux services postaux, à partir du 16^e siècle, permet dès cette époque de légitimer le privilège postal par la qualité du service rendu, même si le public concerné demeure extrêmement restreint. A la Révolution française, à l'aune du principe d'égalité qu'elle a consacré, les gouvernants s'estiment également les mieux placés pour développer des services postaux peu coûteux pour le citoyen, sur toute l'étendue du territoire français, avec la plus grande célérité et la plus grande exactitude possible¹⁶⁷. Ainsi, « à côté de la considération budgétaire, qui a son poids, s'en présente une autre, celle de savoir si les garanties individuelles seraient placées sous une sauvegarde aussi énergique si l'on abandonnait le transport des lettres à la concurrence de l'industrie privée »¹⁶⁸. L'*Instruction générale* de 1810 témoigne à cet égard du souci d'un service de qualité : « les préposés des postes, quel que soit leur grade, ne peuvent trop se pénétrer de l'importance des fonctions qui leur sont confiées. Autant une exactitude sévère dans leur service réunit d'avantages, autant la plus légère inadvertance de leur part peut entraîner de suites funestes. La fausse direction d'une lettre peut devenir très-préjudiciable aux intérêts des particuliers et nuire même

¹⁶⁶ Exposé des motifs de la loi du 29 avril 1868, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1866-1867, n° 151, p. 2.

¹⁶⁷ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, p. 40 ; B. VAN DER HERTEN (1996), « De ontwikkeling... », *op.cit.*, pp. 806 et 808. Sur la célérité : art. 6, 9 et 10 du décret précité des 24-30 juillet 1793, *Pasinomie*, 1^e série, t. 5, p. 308 ; sur l'exactitude : art. 5 du décret précité des 26-29 août 1790, *Pasinomie*, 1^e série, t. 1, p. 348.

¹⁶⁸ E. HEPP (1864), *op.cit.*, p. 14.

essentiellement à ceux du gouvernement. Ces deux idées doivent toujours être présentes à la pensée de tout préposé des postes »¹⁶⁹.

Parmi les garanties individuelles évoquées, le secret de la correspondance est sans doute celle qui acquiert la plus grande importance après l'indépendance belge. « *L'Etat oblige les citoyens à recourir à son intermédiaire pour le transport des lettres ; il doit, dès lors, leur offrir toutes les garanties de discrétion et de fidélité. Violer le secret des lettres, ce serait de sa part, violer un dépôt d'autant plus sacré qu'il est forcé* »¹⁷⁰. C'est pour le garantir qu'est imposée l'obligation de placer une boîte aux lettres dans les bureaux de poste, déjà en 1831¹⁷¹. Le comte Le Hon, ancien membre du Congrès national, ravivait ainsi ses souvenirs lors de la discussion, en 1849, de la législation sur les faillites, qui créait une nouvelle exception au secret des lettres : « *on a voulu, à cette époque d'affranchissement et de réaction, instituer une garantie purement politique du secret des lettres ; c'est-à-dire protéger la correspondance des citoyens, non entre eux, mais contre l'arbitraire et l'esprit d'inquisition du pouvoir. On a voulu en même temps que cette garantie fût indestructible. En un mot, on a posé ce principe sacramentel, que jamais dans la libre Belgique, il ne pourrait exister de cabinet noir* »¹⁷².

Mais ce sont surtout les principes de célérité, de régularité et d'exactitude qui sont cités, comme justification et comme objectif du monopole postal et des réformes législatives menées après 1830. « *Le transport des dépêches effectué par des agents dépendant de l'administration est plus économique, en même temps qu'il offre plus de célérité, d'exactitude et de garanties* »¹⁷³. « *Ce n'est qu'à ces deux conditions, jointes à la modicité de la taxe des lettres, que l'administration des postes peut réclamer le privilège de pouvoir opérer seule le transport des lettres* »¹⁷⁴. Au point que des amendes sont imposées aux malles postes pour chaque minute de retard¹⁷⁵ (!), ou qu'un contrôle accru des messageries est organisé en 1847, « *afin de mettre un terme à un état de choses aussi préjudiciable à l'intérêt public qu'au service de la poste* »¹⁷⁶. « *La réorganisation du service rural devait avoir pour objet, d'accélérer la transmission des lettres originaires ou à destination des communes dépourvues d'un établissement de poste, et de ramener à des limites plus en rapport avec les forces physiques des piétons, les itinéraires des facteurs ruraux surchargés. (...) La nouvelle organisation mentionne les avantages que j'ai eu en vue de réaliser au profit du service public et des facteurs ruraux* »¹⁷⁷. L'utilisation sans cesse croissante des chemins de fer pour le transport des lettres sert à l'évidence les mêmes objectifs ; ceux-ci sont d'ailleurs systématiquement invoqués pour justifier la réunion de l'administration des postes avec celle des chemins

¹⁶⁹ *Instruction générale sur le service des postes aux lettres* (1810 – réimpr. 1831), p. 8.

¹⁷⁰ G. BELTJENS (1894), *La Constitution belge révisée*, p. 331. Voy. l'intervention du libéral Pierre VAN MEENEN au Congrès national, cité par I. VAN OVERLOOP (1864), *Exposé des motifs de la Constitution belge*, p. 335.

¹⁷¹ Art. 4 de la circulaire du 30 mai 1831, *Collection des circulaires...*, t. 1^{er}, n° 13.

¹⁷² Intervention du comte Charles LE HON, député libéral, *Annales parlementaires*, Chambre, sess. 1849-1850, séance du 4 décembre 1849, p. 147.

¹⁷³ Préambule de l'arrêté royal du 10 décembre 1832 réglant le mode de transport des dépêches, *Pasinomie*, 1832, p. 571. Voy. également le long plaidoyer dans le rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1834-1835, n° 137, p. 1 ; ainsi que nombre de mesures imposées par le *Règlement général concernant le personnel de l'administration des postes* de 1845.

¹⁷⁴ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1832-1833, 6 décembre 1832, p. 11.

¹⁷⁵ Voy. *supra*, note 103.

¹⁷⁶ Circulaire du 15 décembre 1847, *Collection des circulaires...*, t. 7, n° 506.

¹⁷⁷ Circulaire du 10 avril 1850, *Collection des circulaires...*, t. 9, n° 637.

de fer¹⁷⁸. L'extension des services rendus par les malles-postes participe également à la satisfaction du public : « *Mue par une pensée de justice distributive, ne reculant, d'ailleurs, devant aucun sacrifice lorsqu'elle se trouve en présence de besoins réels et qui réclament une légitime satisfaction, l'administration a cru devoir suppléer, pour cet objet, l'industrie privée* »¹⁷⁹.

Le principe d'égalité sert également, expressément ou implicitement, à légitimer l'action publique. L'introduction du service rural en 1835 veut offrir « *un tarif équitable et uniforme pour toutes les localités* » et « *procurer l'établissement de la poste aux lettres dans toutes les communes rurales* ». « *La taxe des lettres est le prix d'un service rendu par l'administration des postes ; dès-lors, pour que tout le monde soit égal devant la loi, il faut que la taxe augmente en raison des distances* »¹⁸⁰. La rémunération exclusive des agents par l'Etat, imposée en 1842, permet notamment « *d'apporter dans la perception des émoluments des postes un système uniforme, et d'empêcher ainsi toute perception arbitraire ou irrégulière* »¹⁸¹. Paradoxalement encore, c'est aussi le principe d'égalité et « *le plus grand avantage du public* » qui justifient pour une part la réforme tarifaire de 1847, voire, implicitement il est vrai, celle de 1849, modelées sur l'Angleterre, alors qu'elles instaurent une taxe uniforme qui n'est presque plus fondée sur la distance¹⁸². Et c'est toujours au nom de la même idée que, en 1860, le ministre refuse une taxe uniforme et réduite pour l'ensemble du territoire national : « *Je tiens pour incontestablement démontré, contrairement à la supposition générale, que le produit des postes, loin d'être donné par l'immense majorité des citoyens, n'est donné que par un petit nombre de personnes, et qu'ainsi l'abaissement de la taxe constituerait un bénéfice énorme au profit de quelques-uns* »¹⁸³. La taxe uniforme à 10 centimes est pourtant adoptée en 1870. Difficile constat que de voir ainsi ballotté un principe si vénéré au nom de politiques tarifaires à chaque fois fort dissemblables. Chacune de ces réformes a néanmoins significativement contribué à rendre le service postal accessible à un plus grand nombre de citoyens.

Enfin, il faut signaler le principal objectif donné à l'intervention de l'Etat dans le contrôle des messageries, concédées aux entrepreneurs privés. Les gouvernants entendent éviter la formation d'un monopole privé. Dès 1816, il est fait mention du fait que « *un trop grand nombre de voitures d'une place vers une autre, ou sur une partie de la même route, diminuant par trop les bénéfices des entrepreneurs, ferait cesser leur service au préjudice du public* ». Le contrôle de la concurrence permet alors « *de faire ce qu'exige l'intérêt général, mais sans nuire à l'intérêt particulier si cela est*

¹⁷⁸ Préambule de l'arrêté royal du 6 avril 1841 qui établit un service des postes sur le chemin de fer, *Pasinomie*, 1841, p. 356 ; préambule de l'arrêté royal du 9 avril 1849 portant modification au règlement du 24 novembre 1829 relatif aux postes et messageries, *M.B.*, 12 avril 1849 ; préambule de l'arrêté royal du 11 juin 1850 relatif à l'établissement de bureaux de poste aux stations du chemin de fer, *M.B.*, 12 juin 1850 ; préambule de l'arrêté royal du 30 juin 1850 relatif au service des postes sur le chemin de fer, *M.B.*, 4 juillet 1850 ; préambule de l'arrêté royal du 30 juillet 1850 qui établit des bureaux de poste annexes, *M.B.*, 11 août 1850.

¹⁷⁹ Compte rendu des opérations pour l'année 1867, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1867-1868, n° 189, p. 81.

¹⁸⁰ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1834-1835, n° 137, pp. 2 et 4.

¹⁸¹ Exposé des motifs de la loi du 19 juin 1842, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1841-1842, n° 230, p. 4.

¹⁸² A. HOCHSTEYN (1846), *Dictionnaire postal de la Belgique*, vol. 1, p. XIV ; exposé des motifs de la loi du 24 décembre 1847, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1846-1847, n° 86, p. 2.

¹⁸³ Intervention du ministre libéral des finances, Walthère FRERE-ORBAN, *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1859-1860, 8 décembre 1859.

possible »¹⁸⁴. Ce motif essentiel est fermement rappelé en 1838, pour « *qu'à l'avenir des entrepreneurs ne puissent plus, en diminuant leur temps de route, ou en modifiant leurs tarifs de transport, parvenir à faire cesser les concurrences, et acquérir par ces moyens qui sont réprimés par le règlement, le monopole de l'exploitation d'une route* »¹⁸⁵. Cette nouvelle forme d'intervention publique, en soutien à la concurrence entre les entrepreneurs privés pour éviter tout monopole, est une première au 19^e siècle. Elle se situe au carrefour des politiques interventionnistes et des politiques libérales qui caractérisent la période hollandaise.

A l'exception de ce dernier élément, la sûreté, la qualité et l'égalité du service ne sont donc pas seulement des arguments de légitimation du monopole, ils en constituent également la contrepartie. Davantage encore, leur effectivité est garantie par les textes et pratiques adoptés par les gouvernants, qui croient de plus en plus à la nécessité de la confiance publique pour la viabilité des services postaux¹⁸⁶. La poste a pour mission « *d'aider au développement des transactions de toute nature, et, de rendre au public la plus grande somme de services possible sans nuire aux intérêts du Trésor* »¹⁸⁷. Cela devient un véritable credo de l'intervention publique. La carence de l'industrie privée n'est par contre évoquée qu'à titre anecdotique. Le public visé par ces améliorations, enfin, mérite d'être identifié. Depuis les notables de l'Ancien Régime, il est évident que les services postaux sont devenus accessibles à un nombre grandissant de citoyens. Mais il faut certainement attendre l'introduction du service rural en 1835, puis l'abaissement de la taxe en 1849, pour que l'utilisation de la poste quitte les couches aisées de la population. Les statistiques conservées par l'administration ne permettent pas d'identifier davantage ce public, si ce n'est la corrélation qu'elles signalent parfois avec le niveau d'instruction de la population. Seules les personnes instruites, capables de lire et d'écrire, peuvent en effet faire usage de la poste aux lettres, pour leur compte ou celui d'autrui. Cette corrélation n'est cependant que secondaire par rapport au degré de développement industriel et commercial, qui semble être le véritable vecteur de l'extension des correspondances, et donc son principal bénéficiaire (voy. *infra*).

D. Les objectifs budgétaires

Il est généralement admis que la dimension fiscale explique pour une grande part le privilège postal de l'Ancien Régime à partir du 18^e siècle. Le droit français de cette époque contient « *beaucoup de dispositions réservant au souverain seul le droit de transporter les lettres, punissant d'amendes et de peines arbitraires les particuliers qui se chargent de transmettre une lettre "au grand préjudice du revenu des postes de Sa Majesté."* » ; il en va de même pour les ordonnances habsbourgeoises qui régissent nos contrées. Ainsi, « *du jour où le service des postes a été organisé, on s'est efforcé de rendre plus important l'intérêt fiscal de ce monopole* »¹⁸⁸. Le commentaire est certes exagéré puisque, à l'origine, le souverain finance lui-même les postes qu'il institue. Il témoigne néanmoins de la vision de l'époque sur le monopole postal.

¹⁸⁴ Instruction du 15 avril 1816 sur l'exécution de l'arrêté du 16 janvier précédent, relatif aux demandes en conservation, et établissement de services de messageries, *Pasinomie*, 2^e série, t. 3, p. 80.

¹⁸⁵ Dépêche du ministre des travaux publics du 23 février 1838, rappelant l'exécution du règlement de 1829 sur les messageries, *Pasinomie*, 1838, p. 452.

¹⁸⁶ B. VAN DER HERTEN (1996), « De ontwikkeling... », *op.cit.*, pp. 809-810.

¹⁸⁷ Exposé des motifs de la loi du 29 avril 1868, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1866-1867, n° 151, p. 10.

¹⁸⁸ E. HEPP (1864), *op.cit.*, pp. 25-26.

La législation révolutionnaire marque un premier tournant à cet égard. L'intérêt du Trésor n'est plus seul à justifier le maintien du monopole, les améliorations à apporter au service postal en terme de sûreté, de qualité et d'accessibilité faisant l'objet de nombreuses dispositions réglementaires nouvelles¹⁸⁹. Cet intérêt fiscal demeure néanmoins prépondérant durant toute la première moitié du 19^e siècle. La « *perte considérable sur le produit à attendre des postes aux lettres* » est toujours le premier motif invoqué lorsque les gouvernants entendent sanctionner la violation du monopole postal¹⁹⁰. « *La considération des intérêts fiscaux apparaît avant tout dans les contestations pour infraction au monopole, bien plus que l'intérêt du service public, et (...) la fiscalité semble être plutôt le but que le moyen du service* »¹⁹¹. La perception des taxes est vraisemblablement la principale raison pour laquelle les entreprises privées de messageries sont soumises à un régime de déclaration et d'inspection renforcée sur le transport des voyageurs et des marchandises¹⁹². Nombre des améliorations nouvelles entendent aussi « *réduire pour l'avenir cette administration à l'économie dont elle est susceptible* »¹⁹³. En témoigne encore, de manière générale, le rattachement de l'administration des postes au ministère des finances, ce sans interruption jusqu'en 1837¹⁹⁴, ainsi que les missions de contrôle dévolues aux inspecteurs des postes, principalement financières et comptables¹⁹⁵. « *Les postes sont introduites autant dans l'intérêt public que dans celui du trésor* », affirme-t-on à la Chambre en 1832¹⁹⁶. Plus précisément encore, l'intérêt du public justifie que ce soit le gouvernement qui s'en charge, et l'intérêt du Trésor impose qu'il dispose alors du monopole des postes¹⁹⁷.

Le second tournant intervient peu après l'indépendance belge, lorsque le ministre des finances déclare, en 1834, à la tribune de la Chambre, que le gouvernement doit cesser de considérer la poste comme une institution fiscale¹⁹⁸. Ce discours marque le début du passage au second plan des objectifs budgétaires. Le gouvernement réduit peu à peu les tarifs postaux tout en augmentant significativement les services offerts. En clair, il entend « *rendre au public la plus grande somme de services possible sans nuire aux*

¹⁸⁹ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, p. 40.

¹⁹⁰ Voy. *supra*, notes 32 et 33, et en particulier le préambule de l'Arrêté du Directoire exécutif précité du 7 fructidor an VI (24 août 1798), *Pasinomie*, 1^e série, t. 8, p. 332

¹⁹¹ E. HEPP (1864), *op.cit.*, p. 16. Voy. en ce sens, encore après l'indépendance belge : l'intervention à la Chambre du député libéral Charles LIEDTS, le 16 novembre 1835, *M.B.*, 17 novembre 1835 ; le rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1834-1835, n° 137, p. 12.

¹⁹² *Contra* : B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, p. 206 : « *ze wilde daarmee meer greep krijgen op de sector en dus op de kwaliteit van de dienstverlening* ». A notre estime, rien dans les sources consultées n'indique déjà une recherche de qualité du service.

¹⁹³ Décret précité des 26-29 août 1790, *Pasinomie*, 1^e série, t. 1, p. 348. Voy. également art. 9 et 48 du décret précité des 24-30 juillet 1793, *Pasinomie*, 1^e série, t. 5, p. 308 ; préambule de la loi précitée du 9 vendémiaire an VI (30 septembre 1797), *Pasinomie*, 1^e série, t. 8, p. 55. On retrouve la même rhétorique dans le préambule de l'arrêté royal du 28 mars 1850 qui répartit le service des postes en quatre directions territoriales, *M.B.*, 31 mars 1850.

¹⁹⁴ Le préambule de l'arrêté royal n° 111 du 30 mars 1824, *Pasinomie*, 2^e série, t. 7, p. 493, explique d'ailleurs le retour du service des messageries au sein du département des finances par la volonté de mieux assurer le contrôle des recettes.

¹⁹⁵ Art. 13, 19 de l'arrêté royal du 2 mars 1833 portant règlement sur le service des inspecteurs des postes, *Pasinomie*, 1833, p. 48.

¹⁹⁶ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1832-1833, 6 décembre 1832, p. 11. Voy. dans le même sens, Bruxelles, 6 décembre 1834, *Pasicrisie*, 2^e série, 1834, p. 268 ; rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1834-1835, n° 137, p. 2. Comp. avec les Pays-Bas : M. DAVIDS (1999), *op.cit.*, p. 107.

¹⁹⁷ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1834-1835, n° 137, p. 1.

¹⁹⁸ B. VAN DER HERTEN (1996), « *De ontwikkeling...* », *op.cit.*, p. 812, citant les discussions parues au *M.B.*, 12 février et 20 juillet 1834.

intérêts du Trésor »¹⁹⁹. Heureusement, à cet égard, l'Etat peut encore compter sans vergogne sur les revenus que vont lui procurer la correspondance internationale, en particulier celle qui ne fait que transiter par le pays²⁰⁰, et il n'hésite pas à mettre les communes à contributions pour financer le service rural. Il entend également réaliser des économies sur le transport des lettres grâce aux chemins de fer, et sur ses frais de bureaux et de personnel grâce à la fusion des deux administrations des postes et des chemins de fer. En toute hypothèse, l'espoir est vif que la baisse des tarifs, d'une part, augmente la correspondance et donc les revenus²⁰¹ et, d'autre part, qu'elle réduise voire mette hors-jeu la concurrence, ce qui est également susceptible de rehausser les recettes²⁰². Pour rappel, enfin, la réforme tarifaire de 1849 n'admet une réduction ultime du tarif de la lettre simple à 10 centimes qu'à partir du moment où « *le produit net de la poste aura atteint la somme de deux millions de francs par année* » (art. 10 de la loi du 22 avril 1849). Or, cette réduction tarifaire n'est effective qu'en 1870, bien après que le bénéfice exigé a été dépassé. Et elle n'est admise que parce que les droits sur les « *eaux-de-vie* » sont augmentés pour compenser la perte encourue²⁰³. La mise au second plan de la logique fiscale demeure donc toute relative, puisque les recettes surpassent largement les dépenses jusqu'en 1914, et que 41% de celles-ci, l'équivalent forfaitaire du bénéfice, sont affectés au Fonds communal. La fonction « para- »fiscale des postes est donc incontestablement demeurée importante, toute proportion gardée avec l'ensemble des recettes publiques.

Au niveau international, l'évolution est similaire. Au départ, les conventions conclues visaient avant tout à faire profiter les trésors nationaux du passage de la correspondance sur le territoire. Les premières rencontres multilatérales, telle celle de Paris en 1863, sont plus nuancées, les participants se mettant d'accord sur des principes à « *faire prévaloir plus tard dans l'intérêt, bien entendu, du public et du trésor de nos gouvernements respectifs* »²⁰⁴. La convergence tarifaire atteinte dans le cadre de l'*Union postale universelle*, enfin, témoignerait d'un réel détachement des logiques fiscales, au profit des courants libre-échangistes et pacifistes comme de l'amélioration des services postaux²⁰⁵.

¹⁹⁹ Exposé des motifs de la loi du 29 avril 1868, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1866-1867, n° 151, p. 10. Voy. aussi l'exposé des motifs de la loi du 22 avril 1849, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1848-1849, n° 14, p. 1.

²⁰⁰ Exposé des motifs du budget des voies et moyens pour l'année 1835, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1834-1835, n° 4, p. 4 ; rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1834-1835, n° 81, p. 51, en note.

²⁰¹ A l'instar de ce qui s'est produit en Angleterre : voy. le plaidoyer de A. HOCHSTEYN (1846), *Dictionnaire postal de la Belgique*, vol. 1, p. XIV ; ainsi que l'analyse détaillée des pertes et bénéfices attendus dans l'exposé des motifs de la loi du 22 avril 1849, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1848-1849, n° 14 ; rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1848-1849, n° 121. Voy. encore le rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1846-1847, n° 312.

²⁰² Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1834-1835, n° 137, p. 6 ; exposé des motifs de la loi du 30 mai 1879, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1877-1878, n° 32, p. 8 ; B. VAN DER HERTEN (1996), « De ontwikkeling... », *op.cit.*, p. 814.

²⁰³ Exposé des motifs de la loi du 15 mai 1870, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1869-1870, n° 110, p. 4.

²⁰⁴ *L'Union Postale Universelle. Sa fondation et son développement* (1924), *op.cit.*, p. 9.

²⁰⁵ L. LABORIE (2007), *op.cit.*, p. 26.

E. L'instrumentalisation politique

1) Le soutien à l'Etat central et à ses missions

Les historiens estiment que, dès le moyen âge, l'organisation d'un service postal régulier sert essentiellement la politique de centralisation du pouvoir des princes régnant sur des territoires fort étendus. La poste des Tour et Taxis a ainsi incontestablement permis à Maximilien d'Autriche de maintenir un contrôle politique significatif sur nos régions. « *Les ordres du prince sont communiqués, par courriers successifs, jusqu'aux lieux les plus excentriques de ses états ; en retour, le monarque en reçoit les informations les plus diverses. Mieux connaître, mieux gouverner, mieux agir, mieux assurer la publicité et l'exécution de ses volontés : le circuit dont les services de messageries constituent l'élément moteur est ainsi bouclé* »²⁰⁶. Ce contrôle est même accru à partir du moment où les notables particuliers se servent de la poste. « *Dans la plupart des Etats d'Europe occidentale, cela conduisit à une utilisation massive des bureaux de poste comme organes de surveillance* ». Ainsi, « *les activités postales sont inextricablement liées à l'exercice du pouvoir* »²⁰⁷.

Les premiers témoignages de l'importance des postes pour un gouvernement contemporain sont apportés par les multiples changements politiques ayant touché le territoire belge entre 1789 et 1830. Pour chacun de ces changements, la réorganisation des services postaux constitue une des priorités du nouveau gouvernement : « *il est urgent de rétablir les communications d'une manière sûre et prompte* » ; il faut « *assurer le service des postes dans le gouvernement belge* »²⁰⁸. En 1830, en particulier, il faut surtout pouvoir contrôler la diffusion de la presse hollandaise susceptible de soutenir les courants orangistes dans la jeune Belgique. « *Le délégué du Gouvernement aime à se persuader que tous les fonctionnaires de l'administration redoubleront de zèle et d'activité pour que le service des postes souffre le moins possible des entraves causées par les circonstances et concourront tous en ce qui les concerne à la prospérité du Gouvernement national* »²⁰⁹. « *Le transport des dépêches du Gouvernement formant l'une des parties les plus importantes du service des Postes, les employés doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour favoriser et faciliter la transmission des dépêches officielles* »²¹⁰. L'importance historique de ce rôle centralisateur est indubitable, et explique certainement l'attention accordée au service postal par le jeune gouvernement belge aux premiers temps de l'indépendance. La poste demeure certainement, au cours de la seconde moitié du 19^e siècle, un instrument de centralisation et de gouvernement, mais cette fonction reste néanmoins limitée, sur

²⁰⁶ J.M. CAUCHIES (1976), *op.cit.*, p. 90. Voy. aussi J.A. VAN HOUTTE (1992), *op.cit.*, p. 12 ; l'art. 5 du décret précité des 26-29 août 1790, *Pasinomie*, 1^e série, t. 1, p. 348 ; les art. 1 et 6 de l'arrêté du Directoire exécutif du 4 nivôse an V (24 décembre 1796) qui établit un mode pour faciliter les correspondances entre les ministres, etc., et les autorités constituées et fonctionnaires publics qui ne sont pas servis directement par la poste, cité dans les « Dispositions législatives en vigueur en Belgique... », *op.cit.*, p. 51.

²⁰⁷ S.C. PEDERSEN (2007), *op.cit.*, p. 287.

²⁰⁸ Art. 8 de la loi précitée du 5 nivôse an V (25 décembre 1796), *Pasinomie*, 1^e série, t. 7, p. 250 ; Préambule de l'arrêté des commissaires généraux des Hautes-Puissances alliées du 28 février 1814, portant réorganisation provisoire des postes dans la Belgique, *Pasinomie*, 2^e série, t. 1, p. 41 ; Préambule de l'arrêté des commissaires généraux en Belgique du 2 mars 1814, portant réorganisation du service de la poste aux chevaux, *Pasinomie*, 2^e série, t. 1, p. 43

²⁰⁹ Art. 11 de la circulaire du 5 octobre 1830, *Collection des circulaires...*, t. 1^{er}, n° 5. Voy. B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, p. 42. Comp. M.C. THORAL (2007), « La poste, instrument de centralisation administrative ? Son rôle dans l'administration locale en Isère de 1800 à 1840 », p. 318.

²¹⁰ Circulaire ministérielle du 23 janvier 1839, *Collection des circulaires...*, t. 3, n° 185.

un territoire aussi restreint que celui de la Belgique. Elle n'est même pas évoquée lors de l'institution du service rural, en 1835. *A fortiori*, après l'intégration de la plupart des communes du royaume dans les réseaux télégraphiques et ferroviaires, la poste n'est plus qu'un instrument parmi d'autres pour assurer l'autorité et étendre le contrôle du pouvoir central.

Plus spécifiquement, les services postaux sont utilisés pour appuyer deux autres politiques publiques substantielles dans la Belgique de l'époque. La poste constitue tout d'abord, on l'a évoqué, un adjuvant précieux pour garantir la « *sûreté publique* » au moment de l'indépendance, en faisant obstacle à la diffusion de la presse hollandaise. Mais ensuite, puisque le secret des lettres est garanti par la Constitution, « *le gouvernement ne pouvant plus arrêter la circulation des écrits imprimés, n'a plus intérêt à les faire passer par le contrôle préalable de ses agents* »²¹¹. Cette fonction de soutien à l'Etat gendarme, également historique²¹², disparaît encore plus rapidement que la précédente. Le second objectif poursuivi est illustré par la réglementation des messageries. Celles-ci sont tenues d'épauler au mieux les chemins de fer de l'Etat ou concédés. Les entreprises privées de messageries sont incitées à relier aux stations les voyageurs et les marchandises des « *localités que le chemin de fer n'a pu traverser* »²¹³. Ce soutien au service public des chemins de fer est constant, même si son importance décroît avec la réduction progressive des messageries et des malles-postes en service jusqu'à la fin du siècle.

2) Le soutien au commerce et à l'industrie

Dès les premiers balbutiements de la Révolution industrielle et des nouveaux développements du commerce, les moyens de transports et de communication ont été considérés comme essentiels. Au début du 19^e siècle, ils relèvent tous des services postaux : poste aux chevaux, poste aux lettres et messageries. Pour le législateur, il convient d'étendre et d'améliorer au plus vite ces institutions pour répondre aux besoins du commerce²¹⁴. Cette idée nous semble s'accroître peu à peu au cours du siècle. Dès 1834, le Roi Léopold I^{er} se réjouit, dans son discours du trône, de la signature de la convention postale avec l'Angleterre, laquelle « *a doublé les moyens de communication entre ce pays et la Belgique, et promet des résultats avantageux pour le commerce* »²¹⁵.

²¹¹ Note sous Corr. Verviers, 24 octobre 1862, *La Belgique judiciaire*, 1862, col. 1437.

²¹² Elle correspond à l'époque où le contrôle des lettres était encore possible. Voy. S.C. PEDERSEN (2007), *op.cit.* ; J.G. SANCHEZ (2007), « Du Kaiser à Tony Blair : l'Europe de la censure postale » ; E. HEPP (1864), *op.cit.*, p. 28 ; le préambule de l'Arrêté du Directoire exécutif précité du 2 nivôse an VI (22 décembre 1797), *Pasinomie*, 1^e série, t. 8, p. 147 ; le préambule de l'Arrêté du Directoire exécutif précité du 7 fructidor an VI (24 août 1798), *Pasinomie*, 1^e série, t. 8, p. 332 ; le préambule du règlement sur le service des moyens publics de transport par terre, arrêté le 24 novembre 1829, *Pasinomie*, 2^e série, t. 9, p. 335.

²¹³ Préambule de l'arrêté réglementaire précité du 31 janvier 1838, *Pasinomie*, 1838, p. 26 ; préambule de l'arrêté royal précité du 9 avril 1849, *M.B.*, 12 avril 1849.

²¹⁴ Art. 4 du décret précité des 26-29 août 1790, *Pasinomie*, 1^e série, t. 1, p. 347. Même le secret des lettres paraît indispensable au commerce : en cas de contrôle des correspondances, « *les sursis ordonnés à leur distribution ne peuvent qu'interrompre les relations commerciales, et sont autant d'abus qu'il est indispensable d'arrêter* » (préambule du décret précité des 10-20 juillet 1791, *Pasinomie*, 1^e série, t. 3, p. 102).

²¹⁵ Discours du trône du 13 novembre 1834, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1834-1835, n° 1, p. 2 ; rapport sur le budget du ministère des finances pour l'année 1835, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1834-1835, n° 81 du 14 février 1835, p. 51, en note.

Le monopole postal concilie ainsi « *les intérêts du trésor avec ceux du commerce et des particuliers* »²¹⁶.

C'est surtout la réforme tarifaire de 1847-1849 qui semble s'appuyer sur son intérêt pour l'industrie et le commerce. C'est dans un élan presque lyrique que le législateur défend l'abaissement de la taxe des lettres : « *La lutte industrielle et commerciale, si vivement engagée entre toutes les nations civilisées, ne pouvant être avantageusement soutenue par chacune d'elles, qu'au moyen de voies de communication et de modes de transports, tant pour les marchandises que pour les correspondances, aussi perfectionnés et aussi économiques que ceux à l'usage de ses principales rivales, on s'est appliqué partout à se procurer ces avantages (...) permettant de prendre avantageusement part à la grande lutte de la concurrence générale* »²¹⁷. En effet, « *les revenus de la poste aux lettres sont alimentés pour la plus forte partie par le commerce et l'industrie. C'est le commerce de détail avec les petites villes et les bourgs de l'intérieur sur lequel cette charge pèse le plus lourdement, car c'est en raison de la multiplicité et de la modicité des transactions que le port de lettre devient proportionnellement le plus onéreux. Réduire la taxe actuelle serait donc un véritable service rendu à deux branches importantes de la prospérité nationale ; ce serait un puissant encouragement à l'activité des transactions commerciales et industrielles* »²¹⁸. En d'autres termes, il importait « *d'introduire, le plus tôt possible, une mesure large et qui soit de nature à satisfaire aux légitimes doléances du commerce* »²¹⁹. Le recours aux chemins de fer est justifié sur le même mode : « *l'établissement de communications directes, fréquentes et rapides, entre les bureaux de poste riverains du chemin de fer, est un moyen propre à favoriser les intérêts du commerce* »²²⁰. Même la protection du secret des lettres est justifiée par son intérêt économique. Sa violation « *enlèverait tout caractère de sûreté et d'indépendance aux opérations commerciales* »²²¹. Jusqu'au niveau international, où l'on affirme sans hésiter que « *L'Union postale est née d'un besoin économique universel* »²²².

Ce soutien au commerce et à l'industrie s'inscrit dans la politique économique libérale menée en Belgique tout au long de la seconde moitié du 19^e siècle, mais prend en l'espèce la forme d'une intervention forte et constante dans les services postaux. Indirectement, c'est aussi cet objectif qui est poursuivi par l'attribution du bénéfice des postes au Fonds communal, puisqu'il permet la suppression des octrois communaux, ces « *taxes nuisibles à l'industrie* » au « *caractère protecteur* »²²³. Le succès de cette politique est indéniable, lorsqu'on connaît l'étonnante croissance économique de la

²¹⁶ Bruxelles, 6 décembre 1834, *Pasicrisie*, 2^e série, 1834, p. 268.

²¹⁷ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1846-1847, n° 312, p. 1. Voy. aussi les sollicitations répétées des commerçants et industriels bruxellois signalées dans B. VAN DER HERTEN (1996), « De ontwikkeling... », *op.cit.*, p. 818, note 53.

²¹⁸ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1848-1849, n° 72, p. 2.

²¹⁹ Exposé des motifs de la loi du 22 avril 1849, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1848-1849, n° 14, pp. 4 et 13. Voy. aussi le rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1848-1849, n° 121, p. 14 ; *Statistique générale de la Belgique. Exposé de la situation du Royaume (période décennale de 1841-1850)*, t. IV, p. 272. Le même motif est invoqué pour l'abaissement de la taxe en 1870 : exposé des motifs de la loi du 15 mai 1870, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1869-1870, n° 110, p. 1 ; rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1869-1870, n° 155, p. 4.

²²⁰ Préambule de l'arrêté royal précité du 30 janvier 1850, *M.B.*, 7 février 1850.

²²¹ G. BELTJENS (1894), *La Constitution belge révisée*, p. 331 ; voy. aussi *Pandectes belges*, t. 58 (1897), v° « Lettre missive », col. 814, n° 10.

²²² *L'Union Postale Universelle...*, *op.cit.*, (1924), p. 23, note 1.

²²³ Exposé des motifs de la loi du 18 juillet 1860, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1859-1860, n° 84.

Belgique à cette époque. Les statistiques de l'administration confirment d'ailleurs que ce sont les provinces ayant le degré de développement industriel et commercial le plus élevé qui font le plus grand usage de la poste²²⁴. Le *public* le plus favorisé par l'intervention de l'Etat demeure donc le monde des affaires.

3) *Un intérêt moral à l'égard des classes inférieures*

Le rôle des postes dans une politique sociale est, au cours du 19^e siècle, forcément plus discutable. A la lumière de l'ensemble des motifs déjà examinés, il ne pourrait, en tout hypothèse, qu'être très marginal. Il n'empêche, le législateur invoque à plus d'une reprise l'intérêt des postes pour développer « *les relations mutuelles des habitants du royaume* »²²⁵. La demande de correspondance déborde incontestablement les couches aisées et/ou commerçantes de la population. Dès lors, « *mettre le service de la poste à la portée des plus petites fortunes, c'est contribuer à entretenir les liens de familles et à répandre dans toute la société cette faculté de s'exprimer par écrit, qui a encore de si grands progrès à faire parmi les classes inférieures. La réduction proposée renferme donc (...) un intérêt moral* »²²⁶. De même, grâce aux chemins de fer, « *des localités industrielles et populeuses, aujourd'hui desservies d'une manière incomplète, seraient ainsi appelées à jouir de tous les avantages que présente l'organisation des bureaux ambulants, pour la prompte transmission des correspondances* »²²⁷. Très anecdotiques, il est vrai, ces remarques n'en ont pas moins permis à la plus grande part de la population alphabétisée de correspondre à un coût et à une rapidité extraordinaires pour l'époque. L'objectif est certainement celui qui a eu le plus faible poids, mais fait partie de ceux qui ont été grandement rencontrés par le développement du service postal au cours du 19^e siècle. Cela méritait donc d'être signalé.

CONCLUSIONS

Si les services postaux ont des origines très lointaines dans le passé, il n'en demeure pas moins qu'ils ont connu un renouvellement et un développement considérable au cours du 19^e siècle. En Belgique, on est passé de 123 bureaux de poste en 1830 à 1.688 en 1913 ; d'un peu plus de dix millions de lettres échangées annuellement en 1850 à près de 240 millions en 1913²²⁸ ; de 278 employés des postes en 1833²²⁹ à presque 12.000 en 1913. C'est avec raison, incontestablement, que la commission des statistiques écrit, en 1852 déjà, que « *un des services publics qui, dans ces dernières années, a éprouvé le plus d'améliorations, est sans contredit celui qui concerne le transport des*

²²⁴ Compte rendu des opérations pour l'année 1877, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1877-1878, n° 172, p. 63 ; compte rendu des opérations pour l'année 1880, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1880-1881, n° 228, p. 159.

²²⁵ Préambule du règlement sur le service des moyens publics de transport par terre, arrêté le 24 novembre 1829, *Pasinomie*, 2^e série, t. 9, p. 335.

²²⁶ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1848-1849, n° 72, p. 2 ; voy. aussi le préambule de l'arrêté royal précité du 6 avril 1841, *Pasinomie*, 1841, p. 357.

²²⁷ Préambule de l'arrêté royal précité du 11 juin 1850, *M.B.*, 12 juin 1850.

²²⁸ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 457-465.

²²⁹ Développements du budget des dépenses du ministère des finances pour l'exercice 1833, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1832-1833, 6 novembre 1832, pp. 6 et 26.

correspondances »²³⁰, même si elle visait principalement le développement et l'utilisation par les postes des voies de chemin de fer.

Les chemins de fer constituent en effet le support technique principal, pour ne pas dire unique, de l'expansion postale après 1840. Le transport des lettres lui est étroitement lié dès cette époque, et cause la disparition de la poste aux chevaux et l'affaiblissement constant des messageries privées. Ce n'est que très progressivement que l'administration postale retrouve une certaine autonomie, bien aidée pour ce faire par l'évolution des services télégraphiques. Ceux-ci, sans que cela soit jamais constaté expressément, vont également guider l'évolution des postes : ils les devançant tant dans l'adoption d'un tarif uniforme que dans la création d'une Union internationale (voy. *infra*, chapitre 3). L'innovation postale la plus symbolique de la période est cependant celle du timbre-poste, qui fait aujourd'hui encore le bonheur des philatélistes, mais qui, à l'époque, faisait surtout gagner du temps à l'administration comme aux utilisateurs des postes. Le timbre a aussi permis d'adopter un tarif uniforme peu à peu étendu à tout le pays, quel que soit le lieu de destination de la correspondance.

D'instrument de gouvernement et de ressource fiscale, la poste est aussi devenue un outil indispensable au commerce et à l'industrie. Ainsi, comme « *dans toutes les nations, le service postal est considéré comme un service public, mais aussi comme un revenu de l'Etat, car dans la plupart des cas, il y a des excédents économiques qui ne profitent pas toujours à l'établissement postal* »²³¹. Ces trois motifs sont constants à partir de l'indépendance belge, même si c'est le soutien au monde économique qui est devenu prédominant. L'Etat n'a cependant pas su réellement se détacher, avant 1914, de la logique parafiscale qui régissait depuis si longtemps l'exploitation des postes. Enfin, même si le propos n'a été envisagé que très irrégulièrement par les gouvernants, l'accessibilité du service a largement débordé le public auquel il était destiné. Outre les services de l'Etat lui-même, l'industrie et le commerce, la poste a pénétré très loin la vie quotidienne des particuliers, notamment grâce à l'institution d'un service rural quotidien et à des tarifs de plus en plus réduits. Si les objectifs réels des pouvoirs publics n'ont sans doute jamais vraiment été sociaux, ils n'en ont pas moins transformé la société, ce qui constitue une des premières illustrations du passage de celle-ci à une société de masse.

²³⁰ *Statistique générale de la Belgique. Exposé de la situation du Royaume (période décennale de 1841-1850)*, t. IV, p. 270.

²³¹ G. MARTINEZ LORENTE, P. NAVARRO MORENO (2007), *op.cit.*, p. 193.

CHAPITRE 2. LA RÉVOLUTION DES CHEMINS DE FER

L'extraordinaire vitalité économique de la Belgique durant la seconde moitié du 19^e siècle est souvent illustrée par la puissante infrastructure ferroviaire qui a été développée à cette époque. La densité du réseau belge a fasciné toute l'Europe d'alors, et son histoire passionne encore aujourd'hui de nombreux amateurs. Bien plus que dans les trois autres secteurs étudiés, les sources et travaux abondent, tant historiques²³² qu'issus des autres sciences humaines, voire plus encore grâce aux auteurs et collectionneurs en tout genre. L'histoire générale des chemins de fer belges au 19^e siècle, sauf découverte toujours possible de nouvelles sources²³³ ou recherche géographiquement localisée, est déjà largement étudiée. Le présent chapitre se permet donc d'être synthétique, en mettant plutôt l'accent sur la dimension juridique des chemins de fer et en renvoyant pour le surplus à la littérature existante.

Il n'est pour autant pas sans intérêt de rappeler les origines du chemin de fer. Il est en effet issu de l'union réussie entre deux techniques longtemps dissociées, la voie ferrée et la machine à vapeur²³⁴. L'utilisation du rail semble remonter au moins au 16^e siècle, permettant le transport par wagonnets en bois, dans les mines de charbon le plus souvent. Au 18^e siècle, ces voies sont construites en fonte, donnant naissance aux premiers « *chemins à ornières de fer* », sur lesquels des wagons de plus en plus lourds pouvaient être tirés par des chevaux. Ce mode de transport est demeuré essentiellement industriel. Pour le faire évoluer, il fallait une force de traction plus grande que celle du cheval. C'est la machine à vapeur qui l'a rendu possible. Les découvertes successives du français Denis Papin (1674-1712/14), des anglais Thomas Savery (vers 1650-1715), Thomas Newcomen (1663-1729) et James Watt (1736-1819) ancrent peu à peu l'idée que la machine à vapeur pourrait servir aux moyens de transport. De nombreux essais de machines sur routes et voies ferrées sont réalisés entre 1770 et 1820, sans connaître de réelle diffusion. C'est l'ingénieur anglais George Stephenson (1781-1848) qui réalise avec le plus de succès la synthèse de ces diverses tentatives et donne naissance à la première *locomotive*. Celle-ci inaugure, le 25 septembre 1825, le premier service régulier de transport ferroviaire ouvert au public, entre les villes de Stockton et de Darlington en Angleterre. En Belgique, tant les voies ferrées (dans les charbonnages principalement) que les machines à vapeur (qui sortent des ateliers de Cockerill) sont introduites bien avant l'indépendance, mais il faut attendre la révolution de 1830 pour que, sur le modèle anglais, les deux techniques soient associées.

²³² Les cinq travaux scientifiques incontournables pour le 19^e siècle sont l'excellente étude de F. BUELENS, J. VAN DEN BROECK (2004), *Financieel-institutionele analyse van de Belgische beursgenoteerde spoorwegsector 1836-1957* ; ainsi que B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom. Transport en communicatie tijdens de 19^{de} eeuw*, pp. 289-430 ; B. VAN DER HERTEN, M. VAN MEERTEN, G. VERBEURGT (2001), *Le temps du train. 175 ans de chemins de fer en Belgique, 75^e anniversaire de la SNCB*, pp. 13-131 ; M. LAFFUT (1985-1995), *Les chemins de fer belges (1830-1913). Genèse du réseau et présentation critique des données statistiques* ; et G. KURGAN – VAN HENTENRYK (1982), *Rail, finance et politique : les entreprises Philippart (1865-1890)*.

²³³ M. LAFFUT (1985-1995), *op.cit.*, vol. 1, pp. 10 et s., signale la probable disparition de la plus grande partie des archives de l'administration des chemins de fer dans l'incendie de l'Hôtel des chemins de fer en 1944 ; C. DEVOLDER (1995), *Het ministerie van Verkeer en van Post, Telegrafie en Telefonie (1884-1990). I. Organisatie*, vol. 1, p. 156, estime pour sa part qu'elles ont probablement disparu dès la première guerre.

²³⁴ M. LAFFUT (1985-1995), *op.cit.*, vol. 1, pp. 91-110 ; U. LAMALLE (1953), *Histoire des chemins de fer belges*, pp. 5-12.

SECTION I – LES CHEMINS DE FER ET L'ÉTAT

L'ampleur prise par les chemins de fer dans la vie économique et sociale, mais aussi dans l'activité de l'Etat, entre 1830 et 1914, se traduit de manière assez fidèle dans la pléthore de règles adoptées durant la même période. Les lois pleuvent littéralement, qu'elles soient relatives à la construction, l'exploitation, l'organisation administrative, la police des chemins de fer, à l'octroi et au rachat de concessions, à la prorogation de lois « provisoires », aux emprunts ou ouvertures de crédit au sein du budget de l'Etat, voire encore à la ratification de conventions internationales ou aux lois budgétaires, plusieurs centaines de textes ont été adoptés par les parlementaires, sans compter les arrêtés d'exécution et les circulaires innombrables promulgués par le gouvernement. Il n'est évidemment pas possible de les étudier tous, mais l'exposé entend néanmoins en dégager les principaux traits. A titre de source complémentaire, il est impossible de passer à côté de l'impressionnante collection des *Compte rendu des opérations des chemins de fer*, qui constitue le rapport d'activité du secteur, distribué chaque année aux Chambres entre 1836 et 1914, sans discontinuer. La valeur statistique et économique de ces comptes rendus a déjà été reconnue²³⁵, et ils sont à notre estime tout aussi incontournables sur un plan juridique ou politique.

Il faut enfin signaler que la notion de chemins de fer, en droit, désigne cinq moyens de transport supposés distincts : les *chemins de fer de l'Etat*, les *chemins de fer concédés*, qui ne se différencient le plus souvent que par leur mode d'exploitation public ou privé, les *chemins de fer industriels*, qui sont seulement destinés à un usage privé, les *chemins de fer vicinaux*, qui ne servent que des intérêts locaux, reliant entre eux villes, villages et hameaux, ou desservant les grandes lignes de chemins de fer, et enfin les *tramways*, qui ne servent qu'une agglomération de commune, ou une ville et ses faubourgs, à l'usage exclusif des voyageurs²³⁶. Le droit des chemins de fer industriels, vicinaux et des tramways n'est abordé que sommairement dans cette section, lorsqu'il est lié à, ou éclairé, celui des chemins de fer nationaux.

A. Public-privé : les chemins de fer de l'Etat, ossature d'un réseau auquel affluent les chemins de fer concédés et vicinaux

Tous les auteurs s'accordent pour placer les chemins de fer au cœur des relations ambiguës entre les pouvoirs publics et les entreprises privées, sous le libéralisme économique qui domine le 19^e siècle. Trois périodes sont justement distinguées dans l'historiographie. Entre 1835 et 1843, les principales lignes de chemin de fer sont établies par l'Etat. Entre 1843 et 1870, ce dernier laisse progressivement la main à l'initiative privée, accordant de très nombreuses concessions pour les lignes secondaires, « affluentes » à son réseau. A partir de 1870, enfin, l'Etat rachète peu à peu la plus grande partie des lignes concédées. Une quatrième période nous paraît devoir s'y ajouter, bien qu'elle fasse habituellement l'objet d'une étude distincte : celle qui voit l'avènement des chemins de fer vicinaux à partir de 1885.

²³⁵ Ce compte rendu est en outre progressivement étendu aux autres domaines de compétence du ministère des travaux publics : les télégraphes à partir de 1851, les postes à partir de 1867, la marine à partir de 1873, les ponts et chaussées et les mines en 1880 et 1881, les téléphones à partir de 1883 et l'électricité à partir de 1911. Voy. le commentaire de M. LAFFUT (1985-1995), *op.cit.*, pp. 9-16.

²³⁶ *Pandectes belges*, t. 18 (1886), v^o « Chemin de fer », col. 552.

1) La construction des chemins de fer de l'Etat (1834-1845)

La construction des premières lignes de chemin de fer par l'Etat est le fruit d'un débat opiniâtre, mené pratiquement depuis l'indépendance du pays, entre les partisans d'un système directement exploité par le gouvernement, et ceux qui tiennent à un système de concessions. La discussion aboutit au Parlement en mars 1834²³⁷. Les députés s'y affrontent principalement sur cette question de l'exploitation publique ou privée. Pas moins de 35 députés différents, sur 102 membres, prennent la parole à la Chambre. C'est tout à fait exceptionnel pour cette assemblée, qui n'est pas encore divisée par de réels clivages politiques. La plupart des protagonistes campant fermement sur leurs positions, la décision est tranchée par un vote à la Chambre le 23 mars 1834, en faveur de l'intervention directe de l'Etat. La construction des voies doit néanmoins respecter la procédure d'enquête publique imposée depuis 1832 pour les grands travaux publics²³⁸.

La loi est donc promulguée le 1^{er} mai 1834. Elle autorise le gouvernement à construire « un système de chemins de fer ayant pour point central Malines, et se dirigeant à l'Est vers la frontière de Prusse par Louvain, Liège et Verviers ; au Nord par Anvers ; à l'Ouest sur Ostende par Termonde, Gand et Bruges, et au Midi sur Bruxelles et vers les frontières de France par le Hainaut »²³⁹. Les travaux de construction sont entamés immédiatement après la promulgation de la loi de 1834²⁴⁰. Cet empressement permet au Roi Léopold I^{er} d'inaugurer, le 5 mai 1835, ce que les historiens considèrent généralement comme la première ligne de chemin de fer continentale ouverte au public, entre Bruxelles et Malines. Par une seconde loi, promulguée le 26 mai 1837, le réseau à construire est étendu à une nouvelle ligne allant de Gand à la frontière française et Tournai. La loi prévoit aussi la liaison du réseau à la ville de Namur et aux provinces du Limbourg et du Luxembourg. « A l'exception de cette dernière ligne [luxembourgeoise] qui ne sera pas réalisée par l'Etat, les travaux énumérés dans les lois des 1^{er} mai 1834 et 26 mai 1837 forment l'armature des chemins de fer belges, le contrat que le Gouvernement s'est engagé à remplir, mais aussi les limites qu'il s'est fixées à son intervention »²⁴¹. L'ensemble de ce réseau est achevé en 1843, et s'étend sur 560 kilomètres. L'Etat exploite ainsi les grandes lignes du réseau, qui absorbent la plus grande part du trafic international.

Au moment d'achever la première section de voies, entre Bruxelles et Malines, se pose la question de l'exploitation de celles-ci. Le législateur confirme que l'Etat doit s'en charger, selon le « mode de régie direct ». Il autorise dès lors provisoirement le gouvernement, par la loi du 12 avril 1835, à fixer les « péages » et à « établir des réglemens » pour « l'exploitation et la police de la nouvelle voie ». Le caractère provisoire perdure longtemps, la délégation au gouvernement pour fixer les tarifs étant prorogée chaque année, puis tous les deux ans, puis tous les quatre ans, jusqu'en

²³⁷ Voy. le compte rendu des séances aux M.B. du 12 au 29 mars 1834 ; J.J. THONISSEN (1861), *La Belgique sous le règne de Léopold I^{er}*, t. 2, pp. 164-175 ; « Précis historique sur la construction des chemins de fer en Belgique » (1843).

²³⁸ Arrêté royal du 18 juillet 1832 relatif aux formalités préliminaires à l'exécution des travaux publics, *Pasinomie*, 1831-1832, p. 401 ; arrêté réglementaire du 20 avril 1837 sur les travaux à exécuter aux frais de l'Etat, *Pasinomie*, 1837, p. 260.

²³⁹ Art. 1^{er} de la loi du 1^{er} mai 1834 qui ordonne l'établissement d'un système de chemins de fer en Belgique, *Pasinomie*, 1834, p. 102.

²⁴⁰ Dès le 23 mai 1834 est placardé l'avis d' « adjudication publique de la fourniture des bois nécessaires au rail-way, sur la section de Malines à Bruxelles », A.G.R., Papiers Charles Rogier, n° 454.

²⁴¹ M. LAFFUT (1985-1995), *op.cit.*, p. 193.

1915²⁴². Les premiers trains circulant sur ce réseau sont d'abord réservés au transport des voyageurs, et le trafic est ensuite progressivement ouvert aux marchandises à partir de 1838²⁴³.

2) L'ouverture du réseau aux sociétés concessionnaires (1845-1870)

Assez paradoxalement, la législation applicable aux chemins de fer concédés a été adoptée deux ans... avant la loi du 1^{er} mai 1834. En réalité, la mise en concession d'une première ligne de chemins de fer avait été décidée par le gouvernement dès mars 1832²⁴⁴, mais elle est mise en cause, notamment du point de vue de sa constitutionnalité, lors de la discussion du budget du ministère de l'intérieur un mois plus tard. Le ministre suspend alors le projet pour pouvoir soumettre un projet de loi sur les concessions de péages²⁴⁵. C'est ce projet de loi qui est à l'origine de la loi du 19 juillet 1832. La loi autorise le gouvernement à accorder des concessions de péage d'une durée maximale de 90 ans, et impose que cet octroi résulte d'une procédure d'adjudication publique et d'une enquête sur l'utilité des travaux. Elle interdit aussi la concession exclusive d'une ligne, pour éviter tout monopole privé²⁴⁶. Cette loi est temporaire, et est donc prorogée tous les ans, puis tous les deux ans jusqu'en 1862, date à laquelle elle devient définitive. De manière toujours aussi étonnante, cette loi n'est pratiquement pas mise en œuvre dans le domaine des chemins de fer, et en tout cas pas pour le projet de concession décidé au début de l'année 1832. La raison pour laquelle ce projet est resté sans suite fait encore l'objet de controverses aujourd'hui : oppositions ou tensions trop fortes entre les partisans de l'exploitation publique et ceux des concessions privées ; craintes de voir les premiers chemins de fer aux mains de capitaux encore suspectés d'orangisme, ceux de la Société générale en particulier ? Peut-être un peu des deux, comme le suggère Bart Van der Hertten dans sa thèse²⁴⁷. Il nous semble en outre essentiel de signaler le changement ministériel qui suit l'adoption de la loi de 1832. A peine trois mois plus tard, le 20 octobre 1832, c'est Charles Rogier qui prend les rênes du ministère de l'intérieur. Celui-ci, ancien gouverneur d'Anvers, particulièrement concerné par le projet d'une liaison avec la Meuse et le Rhin, s'est révélé être un fervent partisan de l'exploitation publique. On peut comprendre, dès lors, qu'il n'ait pas

²⁴² Art. 1 et 2 de la loi du 12 avril 1835 concernant les péages et les réglemens de police sur les chemins de fer, *Pasinomie*, 1835, p. 187 ; voy. l'exposé des motifs, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1834-1835, n° 116 ; ainsi que les arrêtés royaux d'exécution du 5 mai 1835, *Pasinomie*, 1835, p. 212 ; puis les lois de prorogation régulièrement adoptées jusqu'à la loi du 27 mai 1910, *M.B.*, 4 juin 1910 (voy. *infra*, C).

²⁴³ Arrêté royal du 20 juin 1837 qui détermine le mode de transport des marchandises par le chemin de fer, *Pasinomie*, 1837, p. 312.

²⁴⁴ Arrêté royal du 21 mars 1832, *Pasinomie*, 1831-1832, p. 282, qui autorise « à mettre en adjudication publique la concession à perpétuité d'un chemin à ornières de fer, à ouvrir entre Anvers et Liège, et destiné à former la 1^{re} section de la route en fer d'Anvers à Cologne. En conséquence le plan général dressé le 10 février par les Ingénieurs des ponts et chaussées SIMONS et DE RIDDER, ainsi que le devis estimatif et le cahier des charges et conditions y annexés, sont approuvés en principe et serviront de base à l'adjudication du chemin de fer ».

²⁴⁵ Intervention du ministre catholique de l'intérieur Barthélémy DE THEUX à la Chambre le 17 avril 1832, *M.B.*, 18 avril 1832.

²⁴⁶ Loi du 19 juillet 1832 concernant les concessions de péage, *Pasinomie*, 1831-1832, p. 403, et ses arrêtés d'exécution du 18 (!) juillet 1832, *Pasinomie*, 1831-1832, p. 401 ; et du 29 novembre 1836, *Pasinomie*, 1836, p. 282 ; ainsi que le spécimen de cahier des charges reproduit dans le compte rendu des opérations du 1^{er} mai 1834 jusqu'au mois de janvier 1837, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1836-1837, n° 134, pp. 199-212.

²⁴⁷ B. VAN DER HERTTEN, *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 298-299 ; M. LAFFUT (1985-1995), *op.cit.*, pp. 177-180.

cherché à donner suite à un projet de concession dont le mode d'exécution faisait l'objet de tant de débats. Barthélémy de Theux lui-même, enfin, ministre en charge du projet au moment des faits, souligne en 1850 que l'abandon de celui-ci fait suite au refus de la Hollande de ratifier le nouveau traité de paix dit *Traité des XXIV articles*, ainsi qu'aux « armements réciproques », de sorte « qu'il n'y eut plus moyen de songer à une concession »²⁴⁸. Ensuite, et jusqu'en 1845, les demandes sont rares, et ne sont satisfaites que pour quelques chemins de fer industriels, non accessibles au transport public des voyageurs et des marchandises. La première concession est accordée par arrêté royal du 26 avril 1833, donnant naissance à la *Société anonyme des chemins de fer du Haut et Bas Flénu*, première société anonyme de chemins de fer, fondée sous les auspices d'une filiale de la Société générale²⁴⁹. Du point de vue de l'ouverture au public, cependant, et à l'exception d'une seule concession non industrielle octroyée en 1842²⁵⁰, « la loi des concessions était donc restée une véritable lettre morte »²⁵¹.

L'achèvement du réseau de l'Etat est l'occasion d'une réforme législative qui semble anecdotique. La loi du 15 avril 1843, qui proroge la loi de 1832, dispose que « aucune ligne de chemins de fer, destinée au transport des voyageurs et des marchandises, et d'une étendue de plus de dix kilomètres, ne pourra être concédée qu'en vertu d'une loi »²⁵². Ce texte semble plus rigoureux pour les demandes de concessions importantes. En réalité, il permet au législateur de travailler sur mesure et, en particulier, d'éviter la procédure d'adjudication publique et l'obligation de faire approuver les tarifs, imposées par la loi de 1832. Le gouvernement parvient ainsi à attirer des investisseurs anglais, qui obtiennent une dizaine de concessions importantes en 1845 et 1846²⁵³. Les modalités de celles-ci sont diverses : certaines lignes sont construites par le concessionnaire, mais exploitées par l'Etat, qui lui verse la moitié des recettes brutes²⁵⁴ ; la plupart sont construites et exploitées par l'entrepreneur privé. Dans tous les cas, une clause de rachat par l'Etat est prévue, et celui-ci reste seul propriétaire des infrastructures construites.

Une seconde vague de concessions est lancée par la loi du 20 décembre 1851. Cette fois, le législateur décide d'autoriser une série de nouvelles concessions avant que les demandes n'émanent des sociétés privées ; la loi s'apparente à un gigantesque appel

²⁴⁸ Intervention du député catholique Barthélémy DE THEUX, *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1850-1851, 19 décembre 1850, p. 336, signalée par F. BUELENS, J. VAN DEN BROECK (2004), *op.cit.*, p. 54.

²⁴⁹ Voy. *Pasinomie*, 1833, pp. 136 et 216 ; M. LAFFUT (1985-1995), *op.cit.*, pp. 199-203 et 300-301.

²⁵⁰ Voy. sur cette ligne B. VAN DER HERTEN, M. VAN MEERTEN (1994), « De spoorlijn Antwerpen-Gent, 1841-1897. De wisselwerking tussen privé-initiatief en overheidsinterventie in de Belgische spoorwegen ».

²⁵¹ *Statistique générale de la Belgique. Exposé de la situation du Royaume (période décennale de 1851-1860)*, t. III, p. 381.

²⁵² Loi du 15 avril 1843 qui proroge la loi sur les concessions de péages, *Pasinomie*, 1843, p. 150 ; et l'arrêté royal d'exécution du 28 mai 1846, *M.B.*, 31 mai 1846.

²⁵³ Voy. notamment, de manière non exhaustive, les lois du 7 mars 1845, *M.B.*, 8 mars 1845, du 16 mai 1845, *M.B.*, 21 mai 1845, du 21 mai 1845, *M.B.*, 29 mai 1845, du 21 mars 1846, *M.B.*, 30 mars 1846 ; leurs arrêtés royaux d'exécution du 28 mars 1845, *M.B.*, 30 mars 1845, du 19 mai 1845, *M.B.*, 21 mai 1845, du 28 mai 1845, *M.B.*, 29 mai 1845, du 20 juin 1845, *M.B.*, 21 juin 1845, du 13 novembre 1845, *M.B.*, 5 décembre 1845, du 28 mars 1846, *M.B.*, 30 mars 1846 ; ainsi que leurs annexes, les plus intéressantes, qui reprennent les clauses et conditions générales et la convention de concession. Voy. aussi la pétition du 4 mai 1846 adressée à la Chambre, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1845-1846, n° 217.

²⁵⁴ Art. 7 des clauses et conditions annexées à la loi du 16 mai 1845, *M.B.*, 21 mai 1845, et art. 4 de la convention annexée à l'arrêté royal du 19 mai 1845, *M.B.*, 21 mai 1845. Avec seulement la moitié des recettes, l'exploitation était signée consciemment à pertes, puisque l'Etat n'avait jamais atteint un montant de frais d'exploitation inférieur à 50% des recettes.

d'offres, qui n'est d'ailleurs pas limité aux chemins de fer. Cette loi octroie aussi, pour la première fois, la garantie d'un minimum d'intérêts annuels sur les capitaux. Cette faveur est nécessaire pour la construction de nouvelles lignes, mais aussi pour certaines des concessions anglaises, financièrement en difficulté²⁵⁵. Plusieurs dizaines de concessions sont attribuées sur cette base, à des conditions chaque fois spécifiques, similaires à celles imposées aux concessions anglaises voire plus avantageuses encore²⁵⁶. La loi du 10 mai 1862 reproduit, de manière définitive et non plus provisoire, la loi de 1832 sur les concessions, en y incluant l'exception de 1843 relative aux concessions de chemins de fer d'une longueur supérieure à dix kilomètres²⁵⁷. Elle ne s'applique donc, en pratique, pas aux chemins de fer.

Ce n'est qu'en 1866 qu'un régime de concession uniforme est codifié dans un cahier des charges extrêmement détaillé, désormais applicable à toute nouvelle concession²⁵⁸. L'Etat veille ainsi à la plus grande uniformité possible du réseau national. Quelques concessions sont encore octroyées, de plus en plus rarement, jusqu'en 1870. A l'issue de cette période, le réseau s'est fortement densifié, grâce aux 2.667 kilomètres de nouvelles voies construites par 56 sociétés concessionnaires différentes. Près de trois quarts du réseau est ainsi exploité par des compagnies privées, ce qui a conduit la plupart des observateurs ultérieurs à mettre en exergue la forte implication du secteur privé dans les chemins de fer. Sans contester l'importance du rôle des entrepreneurs privés, il faut néanmoins rappeler que les lignes principales, les plus fortement utilisées, l'ossature du réseau, demeurent aux mains de l'Etat. Les recettes perçues en attestent : d'après les comptes établis par l'administration, il n'y a que trois années, entre 1835 et 1914, durant lesquelles les recettes réunies de tous les concessionnaires dépassent, mais de peu, le montant des recettes de l'Etat²⁵⁹. La part majoritaire des lignes de chemins de fer concédés, entre 1855 et 1870, s'en trouve à tout le moins relativisée.

3) L'uniformisation du réseau et sa reprise par l'Etat (1870-1914)

La densité du réseau va de pair, au fur et à mesure de son extension, avec une relative incohérence de celui-ci. L'extension elle-même est considérée par quelques contemporains comme excessive. La concurrence entre les lignes parallèles est devenue particulièrement forte, et a pour première conséquence la concentration des sociétés privées, par fusion ou rachat des compagnies entre elles durant les années 1860.

²⁵⁵ Art. 3 et 4 de la loi du 20 décembre 1851 relative à l'exécution de divers travaux d'utilité publique, *M.B.*, 22 décembre 1851. Voy. l'arrêté royal d'exécution du 29 janvier 1852 qui approuve la convention relative au chemin de fer du Luxembourg, et la convention y annexée, *M.B.*, 31 janvier 1852 ; ainsi que l'arrêté royal d'exécution du 24 mars 1852 qui accorde la concession des chemins de fer de Louvain à Wavre et de Charleroy à Wavre, la convention et le cahier des charges y annexés, *M.B.*, 27 mars 1852.

²⁵⁶ M. LAFFUT, *op.cit.*, pp. 212-214 et 282, signale le cas de la *Société anonyme du chemin de fer de Dendre-et-Waes et de Bruxelles vers Gand par Alost*, dont le réseau est exploité par l'Etat moyennant le versement de 75% des recettes brutes, ce qui va permettre la distribution de plantureux dividendes aux actionnaires. Voy. sur cette période F. BUELENS, J. VAN DEN BROECK (2004), *op.cit.*, pp. 100-168 ; J. GENDEBIEN (1863), « Des chemins de fer en Belgique. Du cahier des charges des chemins de fer concédés ».

²⁵⁷ Loi du 10 mai 1862 relative aux concessions de péages, *M.B.*, 16 mai 1862.

²⁵⁸ Arrêté ministériel du 20 février 1866, *M.B.*, 12 août 1866, reproduit dans C. LABYE (1876), *Législation des travaux publics en Belgique*, pp. 769-776.

²⁵⁹ Il s'agit des années 1868, 1869 et 1870, selon B. VAN DER HERTEN, *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 489-492, dont les tableaux sont pour la plus grande part complétés à partir des comptes rendus des opérations annuels.

La réaction de l'Etat, désormais concurrencé par quatre grandes sociétés concessionnaires, est progressive. Il est d'abord entraîné à reprendre ou racheter plusieurs concessions que des compagnies avaient prévu de céder à des entreprises étrangères. Il s'y oppose avec vigueur, n'hésitant notamment pas à adopter une loi rétroactive en 1869 interdisant la cession de concessions sans l'autorisation du gouvernement, sous peine de déchéance²⁶⁰. En effet, se justifie-t-il dans l'exposé des motifs, « *c'est au législateur qu'appartient le droit souverain de décider ce qu'exigent les besoins du pays au point de vue des communications ferrées ; c'est à lui qu'appartient le droit de régler tout ce qui touche à ce grand intérêt public. (...) il possède toujours le droit d'édicter de nouvelles dispositions pour mieux protéger les intérêts de la nation. Son pouvoir n'a pour limite que l'équité : il devrait des indemnités aux sociétés auxquelles il imposerait des obligations nouvelles qui diminueraient leurs recettes ou accroîtraient leurs dépenses* ». L'incident éclaire ainsi de manière très claire la conception des pouvoirs publics sur leur droit d'intervention dans les chemins de fer, qu'ils soient concédés ou non. L'adoption de cette loi fait d'ailleurs l'objet d'un sérieux incident diplomatique avec la France, dont la Compagnie française de l'Est a ainsi été évincée du projet de cession envisagé²⁶¹. Le gouvernement prend ensuite l'initiative de racheter, conformément à la clause de rachat contractuelle, la concession *Dendre-et-Waes*, exploitée jusqu'alors par l'Etat en contrepartie de 75% de la recette obtenue. Le coût de cette concession devenait trop élevé²⁶². C'est enfin la retentissante faillite des *Bassins houillers du Hainaut*, qui le conduit à reprendre ou racheter une à une les concessions de ce réseau²⁶³, ainsi que quelques autres, également en difficultés financières. Cette première vague de « *nationalisation* » – si l'on peut se permettre ce terme anachronique – combine donc des *reprises* et des *rachats*. La reprise consiste à négocier un avenant au contrat de concession, qui confie l'exploitation à l'Etat en contrepartie du versement d'un pourcentage de sa recette. Ce système existait depuis les premières concessions. Il nécessite peu d'investissement pour l'Etat, et laisse subsister la concession. Le rachat, pour sa part, s'effectue conformément aux clauses contractuelles. S'il est plus onéreux au départ (encore que certains rachats se sont conclus par le paiement d'annuités), il met un terme à la concession. Ces transferts à

²⁶⁰ Voy. la loi du 8 juillet 1858 portant cession et abandon, au profit de l'Etat belge, du chemin de fer de Mons à Manage, avec ses embranchements et dépendances, *M.B.*, 31 juillet 1858 ; et son exposé des motifs, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1857-1858, n° 77 ; la loi du 23 février 1869 relative aux cessions de concessions de chemins de fer, *M.B.*, 24 février 1869 ; et son exposé des motifs, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1868-1869, n°64 ; la loi du 15 mars 1873 qui approuve la convention (...) du 31 janvier 1873, portant rachat, par l'Etat, des droits de la Grande-Compagnie du Luxembourg, *M.B.*, 16 mars 1873 ; et son exposé des motifs, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1872-1873, n° 106 ; la loi du 16 janvier 1873 qui approuve (...) la reprise par l'Etat belge, de l'exploitation des chemins de fer de Spa à Gouvy et de Pepinster à Spa (...), *M.B.*, 5 février 1873 ; et son exposé des motifs, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1872-1873, n° 11 (voy. pour cette dernière M. ACCARAIN (1999), *Histoire de la « jonction belge-grand-ducale »*. *Le chemin de fer Spa-Gouvy. Ses métamorphoses et son impact sur la région (1863-1900)*).

²⁶¹ Voy. dans la bibliothèque des archives du ministère des affaires étrangères, DIP 4003 : D. DE GARCIA DE LA VEGA, *L'incident franco-belge et le protocole du 27 avril 1869* ; P. HYMAN (s.d. [1910?]), *Frère-Orban*, t. II, pp. 151-318 et les archives de Frère-Orban qui y sont citées ; G. KURGAN-VAN HENTENRYK (1972), « Une étape mouvementée de la réorganisation des chemins de fer belges : le rachat du Grand-Luxembourg par l'Etat (1872-1873) » ; R. BRION, J.L. MOREAU (1998), *La Société Générale de Belgique 1822-1997*, pp. 133-135.

²⁶² Loi du 17 mai 1872 autorisant le gouvernement à racheter la concession des chemins de fer de Dendre-et-Waes et de Bruxelles vers Gand par Alost, *M.B.*, 25 mai 1872 ; son arrêté royal d'exécution du 17 mai 1872, *M.B.*, 25 mai 1872 ; et son exposé des motifs, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1871-1872, n° 80.

²⁶³ G. KURGAN-VAN HENTENRYK (1975), « Aspects financiers de la réorganisation des chemins de fer belges. La reprise du réseau des bassins houillers du Hainaut par l'Etat (1870-1877) » ; G. KURGAN-VAN HENTENRYK (1982), *Rail, finance et politique...*, *op.cit.*

l'Etat ne sont cependant pas encore le fait d'une réelle volonté politique : ils sont plutôt subis par les gouvernants, qui agissent au gré des événements.

Les rachats tout aussi nombreux qui s'étalent entre 1896 et 1912, par contre, résultent dans la plupart des cas de l'initiative du gouvernement, et participent plus ouvertement à un projet d'unification de l'ensemble du réseau ferroviaire²⁶⁴. En 1913, l'Etat contrôle ainsi 4.369 kilomètres de voies ; il reste à peine 322 kilomètres de chemins de fer concédés.

4) *L'efflorescence des chemins de fer vicinaux et des tramways et la réorganisation des messageries*²⁶⁵

Le réseau ferroviaire principal ayant peu à peu étendu ses ramifications sur le territoire, le besoin se fit sentir de l'approfondir encore vers les communes et villages du pays qui n'étaient pas desservis par les trains. On parlait alors des chemins de fer secondaires, économiques, routiers ou vicinaux, voire de « tramways », le chemin de fer américain, à voie étroite et bon marché. Par ailleurs, depuis le milieu du siècle, des voitures publiques tirées par des chevaux, le plus souvent dénommées « omnibus », se chargeaient du transport de personnes au sein d'une ville. Elle se distinguaient ainsi des messageries, destinées à relier une localité à une autre. Ces omnibus étaient exploités sous un régime de concession octroyé par la ou les commune(s) concernée(s), au nom de l'intérêt communal. Grâce au développement des chemins de fer, l'idée germa rapidement de placer ces omnibus sur des rails, ce qui permettait de faciliter la traction chevaline et d'augmenter la capacité de transport. Enfin, forcément, des essais furent tentés pour tirer les omnibus avec des « locomobiles », modèle réduit des locomotives.

Toutes ces évolutions techniques et commerciales conduisent le législateur à s'interroger sur le régime juridique à appliquer à ce nouveau moyen de communication. Le chemin de fer vicinal est-il visé par la loi du 10 mai 1862 sur la concessions de péages, ou bien par son exception relative aux chemins de fer ? Le tramway à traction chevaline est-il un chemin de fer ? Ou serait-il visé par le règlement du 24 novembre 1829 sur le service des moyens publics de transport par terre (voy. *supra*, chapitre 1^{er}, section I, C) ? Tous ces textes imposent l'octroi d'une concession par le Roi ou par le Parlement, ce qui réduit fortement l'autonomie communale, et mettait à néant la légalité des concessions déjà octroyées. La loi du 9 juillet 1875 constitue la réponse à ce problème, en autorisant expressément les communes et les provinces, selon la nature de la voirie parcourue, à octroyer des concessions « *de tramways* » d'une durée maximale de 50 ans, aux mêmes conditions que celles de la loi de 1862. L'approbation du Roi demeure cependant indispensable. La notion de tramways vise, dans cette loi, toutes les catégories de voies ferrées secondaires. Comme dans les lois de 1832 et de 1862, un

²⁶⁴ Voy. notamment les lois du 27 juin 1897 relative au rachat des concessions des chemins de fer d'Anvers à Gand et de Gand à Eecloo, *M.B.*, 28-29 juin 1897 ; et du 16 avril 1898 relative au rachat de diverses concessions de chemins de fer (...), *M.B.*, 23 avril 1898 ; ainsi que leurs exposés des motifs, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1896-1897, n° 160 et 161.

²⁶⁵ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 377-430 ; R. BRION, J.L. MOREAU (1995), *Tractebel 1895-1995*, pp. 95-115 ; L. DE RYCK (1990), « De monopolisering in het stedelijk openbaar vervoer te Brussel op het einde van de 19^{de} eeuw » ; [H. VAN WESEMAEL] (1985), *Avancez s.v.p.! Cent ans d'histoire vicinale en Belgique* ; J. DELMELLE (1976), *Histoire des transports publics à Bruxelles – I – La « Belle Epoque » (1835-1918)* ; F. PASSELECQ (1933), *L'essor économique belge. Services publics*, pp. 111-150.

acte de concession ne peut empêcher l'octroi de concessions concurrentes. Tout monopole privé est à nouveau interdit²⁶⁶.

La loi de 1875 se borne cependant à permettre, voire encourager, l'initiative privée. Le besoin des localités isolées se faisant pressant, la loi du 28 mai 1884 crée la *Société des chemins de fer vicinaux* (SNCV), et décrète que tout chemin de fer vicinal lui est concédé par arrêté royal. Elle est révisée et amendée par la loi du 24 juin 1885, suite au retour au pouvoir des catholiques²⁶⁷. La SNCV obtient donc un monopole de principe pour l'ensemble des chemins de fer vicinaux du pays, et cet « *objet social est un service public* »²⁶⁸. Ce monopole est tempéré de trois façons par la loi de 1885 : premièrement, les investisseurs privés peuvent posséder jusqu'à un tiers des actions de la SNCV. En pratique, 5% des actions sont aux mains de particuliers en 1885, et cette proportion ne fait que se réduire, au point de devenir insignifiante²⁶⁹. Deuxièmement, si la SNCV reste en défaut de construire une des lignes concédées, celle-ci peut être concédée à des entrepreneurs privés, pour une durée maximale de 90 ans. La clause ne semble cependant jamais avoir été mise en œuvre²⁷⁰. Enfin, troisièmement, l'exploitation des lignes construites par la SNCV peut être à son tour concédée, à des communes comme à des particuliers. Cette règle-là, contrairement aux deux précédentes, a connu un vif succès. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, la SNCV n'exploite en effet pratiquement aucune de ses lignes. Elles ont toutes été confiées à des associations de communes ou à des sociétés privées²⁷¹. A partir de 1884, le réseau des chemins de fer vicinaux s'est donc développé à toute allure, atteignant 4.000 kilomètres juste avant la guerre (presque l'équivalent des chemins de fer), en un peu moins de trente ans.

Par la création de la SNCV, tramways et chemins de fer vicinaux sont désormais juridiquement distincts : les premiers ne peuvent être établis que sur la voirie, les seconds peuvent traverser les propriétés particulières. La distinction pratique entre les deux n'est cependant pas toujours évidente, et relève parfois de la seule volonté de l'administration²⁷².

Mais que deviennent alors les messageries et autres voitures publiques ? Après être demeurées sous le contrôle de l'administration des postes, et avoir relativement souffert de la concurrence des chemins de fer durant la plus grande partie du siècle, le secteur semble devenu à ce point insignifiant que la révision du Code de commerce, en 1891, est l'occasion d'abroger le règlement du 24 mai 1829, laissant l'activité de transport sur

²⁶⁶ Loi du 9 juillet 1875 sur les tramways, *M.B.*, 11 juillet 1875 ; et son arrêté royal d'exécution du 10 septembre 1875 contenant le règlement relatif aux concessions de péages, *M.B.*, 14 septembre 1875. Voy. E. BRES (1906), *Les régies et les concessions communales de Belgique*, pp. 285-293.

²⁶⁷ Loi du 28 mai 1884 relative à la constitution d'une Société nationale pour la construction et l'exploitation de chemins de fer vicinaux, *M.B.*, 29 mai 1884 ; loi du 24 juin 1885 sur les chemins de fer vicinaux révisée et amendée, *M.B.*, 25 juin 1885. Voy. leur commentaire dans la *Revue de l'administration*, 1884, p. 405, et 1885, pp. 293 et 304 ; ainsi que les lois du 31 mai 1866 qui autorisent la concession de chemins de fer vicinaux, secondaires ou de ceinture, dans le Brabant, dans la Flandre orientale, autour de la ville de Charleroi et dans le Hainaut, *M.B.*, 4-5 juin 1866.

²⁶⁸ Exposé des motifs de la loi du 28 mai 1884, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1881-1882, n° 237, p. 5.

²⁶⁹ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, p. 394.

²⁷⁰ B.S. CHLEPNER (1972), *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, p. 85.

²⁷¹ F. PASSELECQ (1933), *op.cit.*, p. 117. Voy. la loi du 1^{er} juillet 1899 concernant les associations de communes et de provinces pour l'exploitation des chemins de fer vicinaux, *M.B.*, 7 juillet 1899 ; et le rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1898-1899, n° 98.

²⁷² Voy. par exemple : Liège, 12 mai 1906, *Pasicrisie*, 1906, II, p. 289 ; Cass., 30 mai 1908, *Pasicrisie*, 1908, I, p. 222.

route entièrement libre²⁷³. Cela ne dure pas, cependant. Deux ans plus tard, le législateur estime finalement que, après les chemins de fer, les tramways et les chemins de fer vicinaux, « *le service d'exploitation des diligences et des messageries est le seul qui ne soit pas complètement réglé aujourd'hui* ». Il promulgue dès lors une nouvelle loi le 14 juillet 1893 relative aux « *services publics et réguliers de transport en commun par terre* », calquée sur les lois relatives aux concessions : interdiction du monopole privé ; autorisation octroyée par la commune, la province ou le Roi, selon l'étendue du service, pour une durée maximale de 20 ans ; enquête publique²⁷⁴. Il s'agit cependant d'un régime d'autorisation, pas de concession. L'initiative doit provenir du secteur privé, pas des pouvoirs publics. Le Roi se réserve en outre le droit de refuser toute entreprise qui nuirait aux tramways ou chemins de fer vicinaux déjà existants. Les diligences et messageries sont ainsi subordonnées, dans les faits, aux réseaux ferrés.

* * *

*

En 1914, les pouvoirs publics dominent donc la plupart des moyens de transport par chemins de fer. Ils contrôlent presque tout le réseau principal, à quelques concessions près. Via la SNCV, mais aussi les communes et associations de communes, ils ont construit et exploité la plus grande partie des chemins de fer vicinaux. Les tramways, par contre, sont le plus souvent aux mains des entrepreneurs privés, tout comme une partie des chemins de fer vicinaux et l'ensemble des messageries et diligences. Si les rôles semblent partagés, il faut cependant bien mesurer l'importance des chemins de fer de l'Etat et des chemins de fer vicinaux (plus de 8.000 kilomètres de voies) par rapport aux services moins nombreux et moins étendus des tramways, messageries et diligences (moins de 1.000 kilomètres de lignes).

Une caractéristique juridique est remarquable. Non seulement toutes les lois relatives aux concessions se sont soucies d'empêcher la formation d'un monopole privé sur une ligne de communication concédée, mais par ailleurs aucun texte n'a accordé de monopole aux pouvoirs publics (si ce n'est, dans une certaine mesure, pour la construction des chemins de fer vicinaux). Et si, certes, jamais deux voies ferrées ne furent construites l'une à côté de l'autre, une certaine concurrence a existé entre les chemins de fer concédés et les chemins de fer de l'Etat, entre les tramways et les chemins de fer vicinaux, et de tous à l'égard des messageries. Une concurrence faussée, la plupart du temps, par les pouvoirs publics, toujours aptes à réduire leurs tarifs même sous le seuil de rentabilité d'une ligne.

²⁷³ Article additionnel de la loi du 25 août 1891 portant révision du code de commerce concernant les contrats de transport, *M.B.*, 26 août 1891.

²⁷⁴ Loi du 14 juillet 1893 autorisant les services publics et réguliers de transport en commun par terre, *M.B.*, 21 juillet 1893, son arrêté d'exécution du 2 août 1893, *M.B.*, 6 août 1893, et son exposé des motifs, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1891-1892, n° 149. Voy. *Pandectes belges*, t. 63 (1899), v° « Messageries » ; P. ORIANNE (1961), *La loi et le contrat dans les concessions de service public*, pp. 363-364 ; B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 209-211. Il ressort des comptes rendus des opérations entre 1867 et 1891 (sous le titre « services de transmission », dans le chapitre relatif aux postes), que si le nombre de messageries n'a cessé de décroître jusqu'en 1880, il connaît une faible mais constante augmentation ensuite.

B. Organisation administrative : la puissante administration des chemins de fer

Les premiers pas de l'Etat dans les chemins de fer consistent souvent, dans le vocabulaire de l'époque, à examiner la possibilité de créer des « routes en fer ». Ce sont donc tout naturellement les ingénieurs du corps des ponts et chaussées, créé en 1831 au sein du département de l'intérieur²⁷⁵, qui sont chargés d'étudier la question et de faire rapport au gouvernement. Une fois la loi du 1^{er} mai 1834 adoptée, c'est le même service qui en poursuit la construction, puis l'exploitation. La perception des premiers péages est par contre confiée au ministère des finances.

Vu la croissance considérable des travaux publics, et notamment des chemins de fer, un nouveau ministère des travaux publics est créé en 1837. Les chemins de fer en constituent la deuxième division (sur six, dont les postes et messageries)²⁷⁶. L'organisation des chemins de fer évolue ensuite constamment. Pour faire bref, deux branches principales se dessinent progressivement : la direction de l'exploitation (entretien des voies et du matériel, organisation des convois et des transports) et la direction de la construction²⁷⁷. L'ensemble de ces services constitue un « mode de régie directe », selon l'expression du ministre, et l'on parle fréquemment, à dater de cette période, de la *régie des chemins de fer*, en particulier pour désigner la direction de l'exploitation²⁷⁸.

En 1850, la réforme de l'administration centrale entraîne la réunion, toujours au sein du ministère des travaux publics, de l'administration des postes et des chemins de fer, ces derniers étant mis à la disposition du service postal. Cette réunion ne concerne cependant que la direction de l'exploitation des chemins de fer de l'Etat. La direction de la construction qui, depuis l'achèvement du réseau de l'Etat en 1843, a vu ses tâches se réduire, est formellement intégrée à l'administration des ponts et chaussées. Cette séparation administrative entre l'exploitation et la construction va perdurer jusqu'en 1894²⁷⁹. Au sein de l'administration des chemins de fer, des postes et, désormais également, des télégraphes, est créé en 1853 un service de surveillance « à l'effet de surveiller et de contrôler les opérations de recettes et de dépenses des compagnies de chemins de fer ». De nombreux aspects des chemins de fer concédés sont aussi gérés par le Secrétariat général du ministère, le ministre lui-même, voire par l'administration des

²⁷⁵ Arrêté royal du 29 août 1831 portant règlement organique du corps des ingénieurs des ponts et chaussées, qui n'aurait jamais été publié, mais est mentionné dans la *Pasinomie*, 1831-1832, p. 349.

²⁷⁶ Arrêté royal du 13 janvier 1837 portant formation d'un Ministère des Travaux publics, *Pasinomie*, 1837, p. 12 ; arrêté royal du 26 mai 1837 qui institue une administration spéciale du chemin de fer, *Pasinomie*, 1837, p. 258 ; arrêté royal du 27 décembre 1837 qui organise le Ministère des Travaux publics en six divisions, *Pasinomie*, 1837, p. 525 ; *Statistique générale de la Belgique. Exposé de la situation du Royaume (période décennale de 1841-1850)*, t. IV, p. 230.

²⁷⁷ Arrêté du 31 janvier 1838 organique de l'administration des chemins de fer, *Pasinomie*, 1838, p. 47 ; arrêté royal du 8 avril 1843 qui organise l'administration des chemins de fer en exploitation, *Pasinomie*, 1843, p. 316. Voy. C. DE BROUCKÈRE, F. TIELEMANS (1838), *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, t. IV, v^o « Chemin de fer national », pp. 366-386.

²⁷⁸ Exposé des motifs de la loi du 12 avril 1835, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1834-1835, n^o 116, p. 1 ; arrêté royal du 16 avril 1846 contenant des dispositions réglementaires concernant les paiements de la régie des chemins de fer, *M.B.*, 17 avril 1846.

²⁷⁹ Arrêté royal du 11 avril 1849 relatif à la réunion des services des postes et du chemin de fer, *M.B.*, 24 avril 1849 ; arrêté royal du 27 janvier 1850 portant le règlement organique de l'administration centrale du Ministère des Travaux publics, *M.B.*, 29 janvier 1850 ; K. VELLE (1993), *Het Ministerie van Openbare Werken (1837-1990). I. Organisatie*, pp. 224-261.

ponts et chaussées²⁸⁰. Le développement des chemins de fer concédés étend ainsi les attributions administratives. Il en va d'ailleurs de même pour les débuts des tramways et des chemins de fer vicinaux, qui sont pris en charge par les ponts et chaussées puisqu'ils sont érigés sur ou le long des routes.

En 1877, les premières reprises ou rachats de chemins de fer concédés ayant considérablement augmenté le nombre de lignes exploitées par l'Etat, l'administration des chemins de fer est séparée d'une nouvelle administration des postes et des télégraphes²⁸¹. L'ampleur prise par ces trois services (qui représentent ensemble déjà plus d'un quart du budget des recettes et des dépenses de l'Etat), et le travail administratif considérable qu'ils impliquent, conduit ensuite à confier l'administration des ponts et chaussées et des mines (et ses compétences en matière de construction de voies ferrées, de certains contrôles des chemins de fer concédés et des tramways) au ministère de l'intérieur, en 1882. Les chemins de fer relèvent désormais de deux ministres, celui de l'intérieur et celui des travaux publics²⁸². Cette nouvelle organisation préfigure la scission du ministère des travaux publics en 1884 : les ponts et chaussées réintègrent un ministère de l'agriculture, de l'industrie et des travaux publics, tandis qu'est créé un nouveau ministère des chemins de fer, des postes et des télégraphes, au sein duquel subsiste la puissante administration des chemins de fer²⁸³.

Derniers avatars de cette réorganisation : lors de la suppression du régime de concession des messageries, en 1891, celles-ci quittent définitivement le giron de l'administration des postes. En tant qu'utilisatrices de la voirie, elles relèvent désormais de l'administration des ponts et chaussées, et donc du ministre de l'agriculture, de l'industrie et des travaux publics²⁸⁴. Echange de bons procédés, en 1894, ce sont les tramways et les chemins de fer vicinaux qui quittent ce ministère pour rejoindre celui des chemins de fer, des postes et des télégraphes, intégrant l'administration des chemins de fer²⁸⁵. Pour la première fois depuis 1850, l'ensemble des voies ferrées relèvent d'une même administration et, depuis 1882, d'un même ministre.

L'administration des chemins de fer n'a donc cessé de croître et de prospérer, à tous les niveaux, proportionnellement à ses activités. En 1913, sa part atteint ou dépasse la moitié des recettes et des dépenses de l'Etat comme de la dette publique. Son personnel atteint 73.425 agents en 1913, un nombre qui n'est atteint par aucune autre institution publique ou privée dans le pays. La direction d'une administration aussi gigantesque pose évidemment de nombreux problèmes. Les critiques sont d'ailleurs de plus en plus nombreuses, au début du 20^e siècle, à l'égard d'une bureaucratie poussive et enfermée dans ses habitudes, au sein de laquelle la prise de toute décision est particulièrement

²⁸⁰ Arrêté royal du 25 novembre 1853, *M.B.*, 29 novembre 1853 ; K. VELLE (1993), *op.cit.*, pp. 239 et 243.

²⁸¹ Arrêtés royaux du 15 novembre 1877, *M.B.*, 23 novembre 1877 ; K. VELLE (1993), *op.cit.*, pp. 153-157.

²⁸² Arrêté royal du 4 août 1882, *M.B.*, 6 août 1882, cité par K. VELLE (1993), *op.cit.*, pp. 155-157. Selon M. LAFFUT (1985-1995), *op.cit.*, p. 235, les chemins de fer ont même constitué le plus souvent, au cours du 19^e siècle, une compétence concernant l'ensemble des ministres du gouvernement.

²⁸³ C. DEVOLDER (1995), *op.cit.*, vol. 1, pp. 141-150 et 157-246.

²⁸⁴ Compte rendu des opérations pour l'année 1891, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1891-1892, n° 185, partie B, pp. 11-12.

²⁸⁵ Arrêtés royaux du 12 novembre 1894, *M.B.*, 17 novembre 1894, du 10 décembre 1894, *M.B.*, 16 décembre 1894, et du 28 décembre 1894, *M.B.*, 4 janvier 1895, cités par C. DEVOLDER (1995), *op.cit.*, p. 188, note 86.

laborieuse, alors que les retards des trains sont légions et les gares encombrées²⁸⁶. C'est notamment la passation des contrats de travaux et de fournitures pour les voies, les gares et le matériel roulant, qui fait l'objet de vives critiques. En octobre 1910, le gouvernement décide alors la création d'un *Comité supérieur de contrôle* auprès de l'administration des chemins de fer, considérant qu' « *il est utile, tant pour l'Etat que pour le commerce et l'industrie, de confier à un comité indépendant des parties intéressées le contrôle de tout ce qui concerne les adjudications, les travaux et les fournitures faites à l'Etat et à l'examen des réclamations qui y sont relatives* »²⁸⁷. Une institution originale dont les héritiers sont toujours actifs aujourd'hui, dans toutes les branches de l'administration. Mais le principal problème des chemins de fer est budgétaire (voy. *infra*) : leur impact sur le budget de l'Etat inquiète régulièrement, et la recherche d'une plus grande autonomie institutionnelle de l'administration des chemins de fer est entamée dès 1912²⁸⁸. Cette recherche conduit même à la scission très éphémère du ministère entre 1912 et 1914²⁸⁹.

*

Cette domination de l'administration des chemins de fer ne doit pas occulter le rôle joué par les administrations locales dans le développement des réseaux ferroviaires en Belgique. Provinces et communes sont toujours consultées lorsqu'une voie ferrée est appelée à traverser leur territoire. La loi de 1875 renforce leur rôle, puisqu'elles peuvent désormais octroyer elles-mêmes des concessions de tramways.

Elles participent également à la fondation de la SNCV, en 1884 et 1885, laquelle prend une place particulièrement originale dans le paysage administratif. Société anonyme, donc dotée de la personnalité juridique, elle associe l'Etat, les provinces, les communes et les particuliers à son capital. Celui-ci est divisé « *en autant de séries d'actions qu'il y aura de lignes concédées* », chaque série ayant droit aux bénéfices produits par la ligne à laquelle elle se rapporte. L'Etat ne peut posséder plus de la moitié du capital, mais les pouvoirs publics doivent, ensemble, en posséder au moins deux tiers (en pratique, ils en ont toujours possédé plus de 95%). En terme d'autonomie, « *le Gouvernement a le droit de contrôler toutes les opérations de la Société et, à cette fin, d'exiger d'elle tous états et renseignements. Il peut s'opposer à l'exécution de toute mesure qui, selon lui, serait contraire soit à la loi, soit aux statuts, soit à l'intérêt général* ». Par ailleurs, les tarifs doivent être approuvés par le gouvernement²⁹⁰. Ces pouvoirs de tutelle – le terme est déjà expressément utilisé dans la jurisprudence – laissent donc une relative autonomie de gestion à la SNCV. Sa nature particulière a fait l'objet de plusieurs décisions judiciaires. La Cour de cassation décide, en 1894, qu'elle ne constitue pas un

²⁸⁶ Voy. en dernier lieu le rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1913-1914, n° 161, pp. 15-17 et 18-21.

²⁸⁷ Arrêté royal du 30 octobre 1910, cité par l'arrêté royal du 5 mars 1912, *M.B.*, 8 mars 1912. Voy. J. VAN BACKLÉ (1984), *Het Hoog Comité van Toezicht. Een bestuurswetenschappelijke studie (1910-1938)*.

²⁸⁸ Arrêté ministériel du 19 février 1912 – Institution d'une commission d'étude de la question de l'autonomie des chemins de fer de l'Etat, *M.B.*, 23 février 1912 ; rapport au roi sous l'arrêté royal précité du 11 novembre 1912, *M.B.*, 11-12 novembre 1912. Voy. les premiers résultats de cette recherche dans le rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1913-1914, n° 161, pp. 29-31, qui prône la création d'un « *organisme d'un genre spécial* » doté de la personnalité civile.

²⁸⁹ Arrêtés royaux du 11 novembre 1912, *M.B.*, 11-12 novembre 1912 ; et du 28 février 1914, *M.B.*, 28 février 1914.

²⁹⁰ Art. 6 et 7 de la loi précitée du 24 juin 1885, *M.B.*, 25 juin 1885 ; art. 5 des statuts de la SNCV y annexés.

établissement public, confortant la jurisprudence qui voyait en la SNCV une société commerciale, privée²⁹¹. La loi du 1^{er} juillet 1899 permet en outre aux communes et aux provinces de s'associer pour exploiter une ligne vicinale²⁹². Pour l'époque, ces procédés sont particulièrement créatifs, mais ils passent inaperçus dans la doctrine administrative. Inspirée par le fonctionnement du *Crédit communal*, qui a constitué la « première coopérative des communes, la S.N.C.V. a été la première coopérative des pouvoirs publics dans le sens large du terme »²⁹³.

Que ce soit via la tutelle sur la SNCV ou lors de l'octroi de concessions ou d'autorisations par une province ou une commune, il faut en toute hypothèse constater que l'administration centrale s'est systématiquement réservé le dernier mot. Le gouvernement a le pouvoir de refuser ou de modifier tout tracé, tarif, horaire, etc., et ce sous le seul contrôle du Parlement. Les premiers pas vers une certaine décentralisation du réseau ferroviaire ne limitent donc la puissance de l'administration centrale que dans la mesure où elle ne peut gérer seule un réseau aussi étendu.

C. Financement : une situation financière controversée dominant progressivement le budget de l'Etat²⁹⁴

Selon l'article 5 de la loi du 1^{er} mai 1834, « les produits de la route provenant des péages, qui devront être annuellement réglés par la loi, serviront à couvrir les intérêts et l'amortissement de l'emprunt, ainsi que les dépenses annuelles d'entretien et d'administration de la nouvelle voie »²⁹⁵. Le principe d'exploitation est fixé d'emblée : le chemin de fer est légalement tenu de couvrir toutes ses dépenses, en ce compris l'amortissement financier de son infrastructure. Ce principe va cependant s'avérer impossible à mettre en œuvre, pour une raison essentiellement pratique : l'administration ne va jamais parvenir à faire l'unanimité sur sa méthode de comptabilisation des dépenses. Ainsi, paradoxalement, la seule administration qui publie annuellement un compte rendu statistique très détaillé de toutes ses opérations reste en défaut de fournir une vision claire de sa situation financière. Jusqu'en 1914, les chiffres mis à disposition sont discutés inlassablement, selon que l'on veuille aggraver le déficit ou valoriser les bons résultats engrangés. Pour faire bref, l'exploitation est toujours largement bénéficiaire, mais dès qu'il s'agit de couvrir les intérêts et l'amortissement des emprunts contractés pour la construction, les avis divergent. Une des difficultés provient notamment de la prise en compte ou non d'une série de manques à gagner (valorisation des tarifs réduits, des services rendus aux autres administrations, en particulier aux services postaux, etc.). Il s'ensuit parfois que les comptes de l'administration des chemins de fer divergent, pour une même année, avec ceux de l'administration des finances²⁹⁶. En 1913, la majorité des acteurs publics considèrent

²⁹¹ Bruges, 28 avril 1890, *Pasicrisie*, 1891, III, p. 68 ; Nivelles, 7 mai 1890, *Journal des tribunaux*, 1890, p. 776 ; Nivelles, 15 octobre 1891, *Journal des tribunaux*, 1891, p. 1326 ; Bruxelles, 27 octobre 1891, *Pasicrisie*, 1892, II, p. 47 ; Bruxelles, 3 janvier 1893, *Pasicrisie*, 1893, II, p. 209 ; Cass., 26 avril 1894, *Pasicrisie*, 1894, I, p. 188.

²⁹² Loi précitée du 1^{er} juillet 1899, *M.B.*, 7 juillet 1899.

²⁹³ B.S. CHLEPNER (1972), *op.cit.*, p. 86.

²⁹⁴ F. DELORY (1955), « Le financement des chemins de fer belges » ; E. LECAT (1941), *La Régie des TT et la réforme de la comptabilité de l'Etat* ; J. RENKIN (1904), « Les chemins de fer de l'Etat belge », pp. 13-40.

²⁹⁵ Voy. également l'art. 4 de la loi précitée du 12 avril 1835, *Pasinomie*, 1835, p. 187.

²⁹⁶ Voy. la comparaison très éclairante de la comptabilité des chemins de fer selon le compte rendu des

que l'objectif fixé par la loi de 1834 n'est pas encore atteint, et que les chemins de fer de l'Etat sont déficitaires.

Les dépenses de « *premier établissement* » (la construction des voies, des stations, des locomotives, des wagons, etc.) sont couvertes par l'emprunt, à savoir par l'émission de titres de la dette publique, et imputées au budget extraordinaire, « *car il se recommandait que la charge en fût répartie entre les générations présentes et futures* ». Jusqu'en 1883, ce mode de financement permettait d'éviter le principe du vote annuel des budgets – le principe d'annualité – et il était admis qu'un ministre qui avait obtenu un emprunt pouvait en faire usage jusqu'à son épuisement. A partir de 1884, le budget extraordinaire doit faire l'objet d'un vote au Parlement tous les trois ans²⁹⁷. Chaque emprunt fait l'objet d'une loi particulière²⁹⁸. Au total, les emprunts émis en faveur des chemins de fer de l'Etat ou du rachat des chemins de fer concédés ont presque atteint la somme de 3 milliards de francs belges, pour la période 1834-1913²⁹⁹. La charge annuelle d'intérêts est ainsi devenue considérable, s'accaparant rapidement la majeure partie du budget de la dette publique, en ce compris les intérêts garantis à verser aux compagnies concessionnaires à partir de la loi de 1851. La part des recettes à reverser aux sociétés concessionnaires dont l'Etat exploite les lignes est par contre inscrite au budget des dépenses pour ordre, soit le budget des « *fonds étrangers à l'Etat (...)* dont le Trésor public est chargé d'effectuer la recette et le remboursement »³⁰⁰.

A partir de 1837, les dépenses d'exploitation (l'entretien et le renouvellement des voies et du matériel, ainsi que les frais de personnel,) sont supportées par le budget ordinaire du ministère compétent (travaux publics jusqu'en 1884, chemins de fer ensuite). Ces dépenses ont toujours été largement couvertes par les recettes d'exploitation, correspondant en moyenne à 60% de celles-ci. Ce pourcentage, le *coefficient d'exploitation*, est un des principaux éléments utilisés par l'administration pour fixer les tarifs³⁰¹.

Les recettes sont donc constituées par les « *péages* » perçus pour le transport de voyageurs et de marchandises sur les lignes exploitées par l'Etat. En vertu de la loi du 12 avril 1835, prorogée jusqu'en 1915, ces tarifs sont fixés par le gouvernement, versés au Trésor et comptabilisés dans le budget des voies et moyens³⁰². Considérés comme des impôts, ils devaient en principe être fixés par la loi, mais celle-ci ne s'est pas révélée

opérations pour l'année 1878 et selon la *Situation général du Trésor public* pour l'année 1878, qui laisse apparaître des différences de plusieurs dizaines de millions, dans le rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1879-1880, n° 50, pp. 41-46.

²⁹⁷ H. MATTON (1950), « Les institutions et le régime budgétaire », pp. 194-195 ; F. DELORY (1955), *op.cit.*, p. 104.

²⁹⁸ Les premiers emprunts sont ainsi accordés par l'article 4 de la loi précitée du 1^{er} mai 1834, *Pasinomie*, 1834, p. 102 ; et par les lois du 2 mai 1836, *Pasinomie*, 1836, p. 128 ; du 18 juin 1836, *Pasinomie*, 1836, p. 221 ; du 12 novembre 1837, *Pasinomie*, 1837, p. 403 ; du 25 mai 1838, *Pasinomie*, 1838, p. 99 ; du 1^{er} juin 1838, *Pasinomie*, 1838, p. 118 ; du 28 décembre 1839, *Pasinomie*, 1839, p. 321 ; du 21 juin 1840, *Pasinomie*, 1840, p. 116 ; du 26 juin 1840, *Pasinomie*, 1840, p. 121 ; du 29 septembre 1842, *Pasinomie*, 1842, p. 474. Des lois comparables ont été adoptées à un rythme un peu moins effréné jusqu'en 1914.

²⁹⁹ Compte rendu des opérations pour l'année 1913, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1913-1914, n° 273, partie A, p. 1.

³⁰⁰ Voy. par exemple le budget de la dette publique pour l'exercice 1866, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1864-1865, n° 121, pp. 43 et s., ainsi que le budget des recettes et dépenses pour ordre, pp. 431 et s., spécialement l'annexe C, p. 442.

³⁰¹ U. LAMALLE (1953), *op.cit.*, pp. 172-173.

³⁰² Loi du 12 avril 1835 concernant les péages et les réglemens de police sur les chemins de fer, *Pasinomie*, 1835, p. 187, prorogée pour la dernière fois par la loi du 27 mai 1910, *M.B.*, 4 juin 1910.

assez souple pour permettre de fixer des tarifs si divers et si variables³⁰³. Les tarifs sont calculés, pour un voyageur, sur la base de la distance à parcourir et de la classe de confort choisie ; et pour la marchandise, sur la base de la distance, du poids et de la classe de valeur de la marchandise³⁰⁴. Ces calculs, qui devaient permettre le remboursement de l'ensemble des dépenses, conformément à la loi de 1834, ont en réalité constamment résulté d'essais et d'erreurs, puis de réajustement. Demeurant dans l'impossibilité de parvenir à l'objectif fixé par la loi, le gouvernement s'est surtout attaché à réduire autant que possible les tarifs jusqu'en 1914. De manière très globale, le prix moyen au kilomètre est ainsi passé de 5, 25 centimes en 1845 à 1,8 centimes en 1913 pour les voyageurs, et de 10,3 centimes à 3,6 centimes par tonne de marchandise³⁰⁵.

En ce qui concerne les tarifs des chemins de fer concédés, le gouvernement s'est muni, au fur et à mesure de leur développement, de quatre moyens pour les influencer. Le simple fait de fixer un tarif inférieur sur les chemins de fer de l'Etat poussait déjà à la baisse les tarifs pratiqués par les sociétés concessionnaires. En second lieu, pour certaines lignes, des *services mixtes* étaient organisés, permettant le transport d'un lieu à un autre en empruntant à la fois des voies publiques et privées. Dans ce cadre, des accords tarifaires étaient chaque fois conclus. Ensuite, la plupart des contrats de concessions, surtout à partir des années 1860, soumettaient les tarifs à l'approbation du gouvernement et/ou imposaient l'alignement sur les tarifs de l'Etat. Enfin, en 1882, une loi est adoptée qui permet au gouvernement de déroger aux clauses parfois trop strictes des contrats de concessions, « *lorsque ces dérogations ont pour objet d'appliquer aux chemins de fer concédés, en tout ou en partie, les bases et les conditions réglementaires des tarifs en vigueur sur les chemins de fer de l'Etat* »³⁰⁶.

Le système de financement le plus original est celui mis en place pour la SNCV. Pour rappel, en effet, chaque ligne est financée par une part spécifique du capital de la société, à constituer chaque fois lors de la création d'une ligne nouvelle. Les pouvoirs publics souscripteurs peuvent cependant libérer ce capital par annuités. Les fonds de départ nécessaires sont alors réunis grâce à l'émission d'*obligations* (des emprunts levés auprès des particuliers plutôt qu'auprès d'une banque), sous la garantie de l'Etat, et les annuités versées servent à rembourser celles-ci. Or, le plus souvent, les dividendes annuels touchés par les actionnaires suffisaient largement pour payer l'annuité. Par cette méthode, les pouvoirs publics associés « *devenaient propriétaires effectifs de la ligne sans bourse délier* »³⁰⁷.

³⁰³ Une assez longue tentative de fixation législative des tarifs a été effectuée entre 1851 et 1865, date à laquelle le législateur est revenu à la délégation accordée par la loi de 1835 (voy. les lois du 12 avril 1851 qui fixe les prix de transport des voyageurs et des bagages sur les chemins de fer de l'Etat, *M.B.*, 17 avril 1851 ; du 10 mars 1854 qui règle le prix de transport des voyageurs sur le chemin de fer de l'Etat, *M.B.*, 15 mars 1854 ; et du 1^{er} juillet 1865 concernant le tarif des voyageurs et des bagages sur les chemins de fer de l'Etat, *M.B.*, 7 juillet 1865).

³⁰⁴ Pour une explication simple des calculs tarifaires, voy. U. LAMALLE (1953), *op.cit.*, pp. 64-84. Voy. également B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 349-373.

³⁰⁵ F. BUELENS, J. VAN DEN BROECK (2004), *op.cit.*, p. 384.

³⁰⁶ Loi du 24 mai 1882 qui permet au gouvernement d'accorder des dérogations aux clauses des cahiers des charges des concessions de chemins de fer, *M.B.*, 25 mai 1882 ; et son exposé des motifs, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1881-1882, n° 178. Voy. aussi l'article 14 de la loi du 25 août 1891 portant révision du Code de commerce concernant les contrats de transport, *M.B.*, 26 août 1891.

³⁰⁷ B.S. CHLEPNER (1972), *op.cit.*, p. 84 ; F. PASSELECQ (1933), *op.cit.*, p. 113.

* *

*

De manière générale, enfin, plus que dans n'importe quel autre secteur, il faut souligner l'impact croissant exercé par les recettes et dépenses des chemins de fer sur le budget de l'Etat. Peu d'auteurs ont attiré l'attention sur ce point, et les chiffres divergent légèrement selon les économistes. Mais il est néanmoins attesté que, dans les années 1870, les recettes des chemins de fer atteignent le quart des revenus de l'Etat, et augmentent sans cesse, jusqu'à atteindre, seules, plus de 40% de ces revenus, ce sans compter les dividendes reçus de la SNCV. C'est plus que substantiel. Proportionnellement, les frais d'exploitation inscrits au budget ordinaire croissent également durant toute la période, dépassant le quart des dépenses ordinaires de l'Etat à la fin du siècle, ce sans compter les intérêts de la dette publique ni les revenus rétrocédés aux compagnies concessionnaires. Dans les dépenses extraordinaires, enfin, les chemins de fer absorbent « *entre 30% et 70% du budget extraordinaire (jusqu'à 90% en 1898!)* »³⁰⁸.

| <i>Part dans les recettes</i> | <i>Chemins de fer</i> | <i>Douanes et accises</i> | <i>Impôts directs</i> | | <i>Droits d'enregistrement, de successions, etc.</i> |
|--|-----------------------|---------------------------|-----------------------|----------------|--|
| 1855 | 16% | 27% | 25% | | 18,6% |
| 1875 | 36% | 18,4% | 17,3% | | 19,2% |
| 1901 | 42% | 23% | 12% | | 12% |
| 1910 | 44% | 21,7% | 11% | | 11,8% |
| <i>Part dans les dépenses ordinaires</i> | <i>Chemins de fer</i> | <i>Dette publique</i> | <i>Guerre</i> | <i>Justice</i> | <i>Ministère en charge de l'instruction publique</i> |
| 1855 | 8% | 29,5% | 25,3% | 9,3% | 5,5% |
| 1875 | 25% | 24,5% | 17,8% | 6,5% | 7,3% |
| 1901 | 29% | 27,5% | 10,5% | 5,5% | 5,5% |
| 1910 | 29% | 30% | 8,4% | 4,5% | 5,3% |

*Sources : Calculs propres fondés sur les budgets des voies et moyens pour les exercices 1855 et 1875, et les budgets des recettes et des dépenses pour les exercices 1901 et 1910*³⁰⁹.

Le tableau ci-dessus, qui compare de manière approximative les recettes et les dépenses de l'Etat dans les seuls chemins de fer, avec les principaux autres postes de recettes et de dépenses, démontre la place prépondérante occupée par le transport ferroviaire dans l'activité de l'Etat à partir des années 1870 – soit à partir des premières reprises par l'Etat des lignes concédées –. Aucun impôt ne peut rivaliser avec les recettes des chemins de fer. Aucune compétence régaliennne ne dispose d'un budget comparable à l'exploitation ferroviaire. Seule la dette publique pèse aussi lourd, mais l'on sait que la majorité de cette dette est constituée des emprunts émis au profit des voies ferrées³¹⁰.

³⁰⁸ I. CASSIERS (1980), « La création et la gestion des chemins de fer (1850-1914) : une fonction importante de l'Etat libéral », p. 153.

³⁰⁹ Comp. I. CASSIERS (1980), *op.cit.*, p. 154, et les sources citées. Les chiffres budgétaires sont évidemment moins précis que les comptes de l'Etat mais, calculés sur les résultats antérieurs, sont en général assez fiables, la marge d'erreur étant certainement inférieure à 1%.

³¹⁰ Des tableaux sont régulièrement annexés au budget de la dette publique ou au budget des ministères des travaux publics, puis des chemins de fer, ou encore au rapport parlementaire sur ces budgets, qui

La place budgétaire ainsi occupée par les chemins de fer est étonnante et méconnue. Elle nous paraît, à elle seule, forcer tout observateur à reconsidérer la vision traditionnelle du rôle de l'Etat à cette époque : un Etat libéral cantonné à l'exercice de ses compétences régaliennes. Cette vision est manifestement contredite par le tableau qui précède. Il faut d'ailleurs rappeler, à ce propos, que l'Etat reste le principal bénéficiaire des chemins de fer, ses recettes dépassant chaque année celles réunies de toutes les compagnies concessionnaires (sauf, mais de peu, en 1868, 1869 et 1870)³¹¹. Il ne s'est donc jamais retiré de l'exploitation des chemins de fer ; il a seulement encouragé l'initiative privée à compléter le réseau dont il s'était doté. A notre connaissance, une telle emprise des chemins de fer sur l'activité et le budget de l'Etat est, à cette époque, unique au monde.

D. Régime juridique : sécurité et régularité de l'exploitation ferroviaire

1) Protection des utilisateurs : des premiers tarifs sociaux aux contrats de transport

Le régime de protection des utilisateurs des chemins de fer est particulièrement maigre au cours du 19^e siècle. Les rares droits des voyageurs sont prévus par les règlements successifs d'exploitation. En 1838, par exemple, ils peuvent déjà réserver leur billet 24h à l'avance, et ont le droit d'emporter maximum 20 kilos de bagages avec eux³¹². Pour le surplus, les règles sont surtout contraignantes, visant principalement à assurer leur sécurité. Les comptes rendus des opérations font d'ailleurs systématiquement, dès le milieu des années 1850, le décompte des accidents survenus au cours de l'année, permettant régulièrement d'adopter les nouvelles mesures nécessaires pour les éviter.

Si l'objectif d'égal accès au transport, pour tous, dans les zones les plus reculées, est régulièrement formulé (voy. *infra*, section II), il ne se traduit pas dans des règles contraignantes. Seule la loi du 26 mai 1837 fixe quelques principes, puisqu'elle prévoit que toutes les provinces seront reliées par le chemin de fer de l'Etat. La province du Luxembourg doit cependant attendre bien longtemps, et la liaison n'est d'ailleurs construite et exploitée que par une société concessionnaire. L'aspiration dépasse en outre rapidement le niveau provincial, et les utilisateurs font pression tout au long du siècle pour étendre toujours davantage le réseau de voies ferrées. La réussite de cette expansion est néanmoins demeurée libre de toute contrainte juridique. La généralisation de l'accès géographique aux chemins de fer nationaux ou vicinaux est un fait en 1914, mais il n'a jamais été consacré par le droit.

La principale source de protection des utilisateurs réside en réalité dans l'accessibilité des tarifs de transport. Dès la mise en exploitation de la première ligne entre Bruxelles et Malines, en 1835, des catégories de confort différentes sont proposées dans les trains, permettant d'adapter les tarifs en fonction de ce que chaque voyageur peut payer³¹³.

détaillent en tout ou en partie le poids des chemins de fer dans la dette publique. Voy. par exemple le rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1908-1909, n° 142, pp. 88-89.

³¹¹ B. VAN DER HERTEN, *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 489-492.

³¹² Voy. le règlement d'exploitation publié dans C. DE BROUCKÈRE, F. TIELEMANS (1838), *op.cit.*, t. IV, v° « Chemin de fer national », pp. 386 et s.

³¹³ Arrêté royal du 5 mai 1835 qui détermine les prix du transport des voyageurs sur le chemin de fer, *Pasinomie*, 1835, p. 212. Voy. l'analyse fondée sur le principe d'égalité de O. ORBAN (1911), *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. III, pp. 185-187.

Des « *cartes de circulation* » annuelles sont proposées dès 1848³¹⁴. Petit à petit, le gouvernement va offrir – et, parfois, imposer aux sociétés concessionnaires – des remises et des réductions de prix en faveur de catégories déterminées de la population : militaires, émigrants (1844), enfants (1854), commerçants, étudiants (1865), etc. « *On en était arrivé à considérer le chemin de fer comme un bureau de bienfaisance ouvert à tous les citoyens* »³¹⁵. La mesure la plus remarquable est adoptée en 1869. Il s'agit des « *coupons de semaine* », qui matérialisent les nouveaux abonnements ouvriers. Ceux-ci peuvent désormais emprunter des « *trains ouvriers* » mis à leur disposition matin et soir, pour leur permettre de rejoindre leur travail à la ville, puis de regagner leur foyer à la campagne. Ces tarifs, extrêmement bon marché, vont attirer un nombre croissant de travailleurs dans les trains. Au début du 20^e siècle, les voyages effectués par les abonnés ouvriers représentent pas loin de la moitié de tous les trajets parcourus ; ils mobilisent chaque année près du quart de la population ouvrière du pays³¹⁶. Un tel succès, encore accru par la mise en place des chemins de fer vicinaux, semble avoir été unique en Europe.

De réelles mesures protectrices apparaissent finalement dans l'importante révision du Code de commerce, adoptée le 25 août 1891, concernant les contrats de transport. L'article 11 de la loi prévoit que « *l'administration de tout chemin de fer mis à la disposition du public est tenue d'effectuer les transports de personnes et de marchandises en vue desquels le chemin de fer a été établi* ». En d'autres termes, « *si le chemin de fer n'accepte pas les transports de personnes ou de marchandises qui lui sont offerts, la loi ouvre au public une action en dommages-intérêts. Il y aurait là violation d'une des obligations essentielles des exploitants. (...) mais l'expéditeur (...) et le voyageur (...) sont tenus de se conformer aux lois et règlements légalement publiés (...) [sinon] le chemin de fer peut refuser le transport* »³¹⁷. A la toute fin du siècle, le droit d'accès aux chemins de fer est ainsi juridiquement consacré. Ce n'est en outre pas la seule mesure prévue par le nouveau titre du Code de commerce : les droits des particuliers par rapport aux règlements d'exploitation des chemins de fer, notamment en matière de responsabilité des exploitants (public ou privés) et de délais de livraison, forment le cœur de la nouvelle réglementation. Les réductions tarifaires ne sont autorisées qu'à la condition d'être « *dûment publiées et également accessibles à tous aux mêmes conditions et dans les mêmes circonstances* ». Cette révision du Code de commerce, discutée depuis les années 1860, entraîne ainsi la consécration tardive des principes d'égalité et d'accès dans la législation relative aux chemins de fer.

2) Protection et privilèges des agents et du service

Dès 1843, les agents des chemins de fer de l'Etat sont, à l'instar des employés des

³¹⁴ Arrêté royal du 3 février 1848 relatif aux cartes de circulation sur le chemin de fer, *M.B.*, 13 février 1848.

³¹⁵ U. LAMALLE (1953), *op.cit.*, p. 68.

³¹⁶ Voy. les statistiques des mouvements des voyageurs dans les comptes rendus des opérations successifs à partir de 1870, ainsi que E. MAHAIM (1910), *Les abonnements d'ouvriers sur les lignes de chemin de fer belges et leurs effets sociaux*, pp. 103 et s. ; J. POLASKY (2001), « Un phénomène typiquement belge : les trains ouvriers et leur impact socio-économique ».

³¹⁷ Article 11 de la loi du 25 août 1891 portant révision du Code de commerce concernant les contrats de transport, *M.B.*, 26 août 1891 ; G. BELTIENS (1910), *Encyclopédie du droit commercial belge*, t. 1^{er}, p. 343. A noter que, selon les travaux parlementaires, les tramways ne tombent pas sous le champ d'application de cette disposition.

postes, soumis à une première ébauche d'un statut du personnel. Nominations, promotions, « *punitions* », modes de démission, traitements sont fixés par ce premier arrêté, et considérablement développés lors de l'érection de la nouvelle administration des chemins de fer en 1877. Le statut prévoit également que tous les agents sont tenus de prêter le serment imposé par la loi à toute personne chargée d'un service public, « *à défaut de quoi ils seront considérés comme démissionnaires* »³¹⁸. Comme pour le service postal, certains fonctionnaires, considérés comme indispensables pour le service, sont exemptés du service de la garde civique³¹⁹. Enfin, les fonctionnaires et employés publics « *qu'un service public oblige de circuler dans les stations ou sur le chemin de fer* » peuvent voyager gratuitement³²⁰.

La principale préoccupation des pouvoirs publics concerne cependant la sécurité et la régularité du service qu'ils ont mis en place. A cet égard, les mesures adoptées sont pléthoriques. Elles concernent tout d'abord la police des chemins de fer, réglementée dès 1835, et pénalement sanctionnée. Non seulement elle interdit toute circulation étrangère au service sur les voies ferrées, mais surtout, elle pénalise « *toute dégradation de la route, toute entrave apportée à la circulation, toute entreprise sur le corps de la route ou sur les terrains qui en dépendent* »³²¹. Cette protection est renforcée par les articles 289 à 291 du Code pénal de 1867, qui sanctionnent les entraves à l'exécution des travaux publics, notamment l'établissement de chemins de fer. Elle est liée au droit d'expropriation de l'administration, particulièrement important pour la construction des voies ferrées, eu égard au caractère d'utilité publique reconnu au chemin de fer³²².

Un second train de mesures est régi par le règlement d'exploitation. Celui-ci organise dès 1837 la composition et l'horaire des convois, les obligations des voyageurs, les conditions de transport des marchandises, le contrôle des billets, etc.³²³ Jusqu'à l'adoption de la loi du 25 août 1891, cette panoplie de règles protège surtout l'administration des mauvais payeurs, des dangers que font courir les utilisateurs aux convois, ou des plaintes que les particuliers pourraient émettre. La responsabilité de l'Etat en cas d'accident ou de détérioration ou perte de marchandises demeure extrêmement limitée.

Enfin, troisième volet de la réglementation, l'Etat se veut aussi le garant de la sécurité et de la régularité des chemins de fer concédés. L'ensemble des normes édictées à l'égard des sociétés concessionnaires est, de ce point de vue, particulièrement contraignant. Elles se trouvent le plus souvent dans le cahier des charges et/ou le contrat de concession spécifique à chaque ligne concédée. A partir de 1866, un cahier des charges type est adopté par le ministre des travaux publics, qui reprend et généralise les conditions de déchéance et de rachat, les obligations tarifaires, le nombre minimum de

³¹⁸ Arrêté royal du 8 avril 1843 qui organise l'administration des chemins de fer en exploitation, *Pasinomie*, 1843, p. 316 ; arrêté royal du 15 novembre 1877 – Règlement organique de l'administration des chemins de fer de l'Etat, *M.B.*, 23 novembre 1877.

³¹⁹ Arrêté ministériel du 24 juin 1848 qui prescrit l'exemption du service de la garde civique, *M.B.*, 2 juillet 1848.

³²⁰ Art. 4 de l'arrêté royal précité du 3 février 1848, *M.B.*, 13 février 1848.

³²¹ Loi du 12 avril 1835 concernant les péages et les réglemens de police sur les chemins de fer, *Pasinomie*, 1835, p. 187 ; arrêté royal du 5 mai 1835 qui établit un règlement de police sur le chemin de fer, *Pasinomie*, 1835, p. 212.

³²² Voy. aussi la loi du 15 avril 1843 sur la police des chemins de fer, *Pasinomie*, 1843, p. 187 ; et la loi du 25 juillet 1891 révisant la loi du 15 avril 1843 sur la police des chemins de fer, *M.B.*, 3-4 août 1891.

³²³ Arrêté ministériel du 14 octobre 1837 portant règlement général pour le service d'exploitation du chemin de fer, *M.B.*, 15 octobre 1837.

trains à mettre quotidiennement en circulation, le droit du gouvernement d'autoriser une autre voie de communication sans indemnité pour le concessionnaire, etc. De plus, tout concessionnaire est tenu de soumettre pour approbation : « 1° Un règlement prescrivant, outre les mesures d'ordre intérieur, toutes les mesures propres à assurer la sécurité et la régularité de l'exploitation ; 2° des tarifs déterminant les prix des transports de toute espèce de station à station ; 3° un livret comprenant les conditions réglementaires de ces transports ». Le ministre se réserve enfin le droit d'imposer des modifications à ces trois documents³²⁴. Ces obligations sont fondées sur le principe selon lequel les chemins de fer concédés relèvent du domaine public visé par l'article 538 du Code civil, et bénéficient donc du régime juridique de protection qui lui est applicable³²⁵. Ainsi, ils sont supposés incessibles, libres d'accès, et soumis au pouvoir de police du gouvernement. Mais, malgré ces principes énoncés par la doctrine, diverses circonstances conduisent le législateur à confirmer ces trois caractéristiques : la loi du 28 mai 1856, tout d'abord, instaure un « *droit de parcours* » sur les lignes concédées, pour les trains n'appartenant pas à la société concessionnaire ; la loi du 11 mars 1866, ensuite, précise que le gouvernement exerce aussi son pouvoir de police sur les chemins de fer concédés ; la loi du 23 février 1869, enfin, édicte l'interdiction de céder les concessions octroyées³²⁶. En cas de cession illicite, le gouvernement a le droit d'exploiter la concession pour le compte de la société concessionnaire. En effet, « *si une société qui a la charge d'un service public en lieu et place du Gouvernement ne s'en acquitte pas, il est naturel que le Gouvernement reprenne ce service* »³²⁷. Le contrôle exercé par le gouvernement sur les chemins de fer concédés est donc, d'un point de vue juridique, particulièrement contraignant. Il relève même, à plusieurs reprises, de simples considérations d'opportunité, susceptibles d'exposer les concessionnaires à des mesures arbitraires. A plus forte raison d'ailleurs vu la situation de concurrence entre le réseau de l'Etat et les chemins de fer concédés. Même s'il a profité de l'absence de contrôle juridictionnel sur ses décisions, le gouvernement semble surtout s'être servi de ces pouvoirs pour exercer un rôle d'arbitre entre les aspirations du public et les exigences des sociétés concessionnaires.

E. International : des coopérations multiples à portée limitée

Un des premiers objectifs de la construction de chemins de fer en Belgique consistait à rétablir les routes commerciales entre la Prusse et l'Angleterre. L'achèvement des voies vers la Prusse et la France donnent dès lors lieu aux premières conventions internationales relatives aux chemins de fer, et à l'ouverture en 1843 d'un service « *belge-rhénan* », d'un service « *franco-belge* », ainsi que d'une liaison par paquebot entre Ostende et Douvres. Ces conventions, dites commerciales, sont bilatérales et conclues entre les directeurs compétents des chemins de fer, puis approuvées par le ministre des travaux publics³²⁸. Elles concernent presque exclusivement les tarifs des

³²⁴ Arrêté ministériel précité du 20 février 1866, *M.B.*, 12 août 1866. Voy. J. GENDEBIEN (1863), « Des chemins de fer en Belgique. Du cahier des charges des chemins de fer concédés ».

³²⁵ Cass., 8 juin 1864, *Pasicrisie*, 1864, I, p. 297 ; exposé des motifs de la loi du 23 février 1869, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1868-1869, n°64, pp. 2-5.

³²⁶ Art. 7 de la loi du 28 mai 1856 relative à la concession de plusieurs lignes de chemins de fer, *M.B.*, 3 juin 1856 ; loi du 11 mars 1866 interprétative des art. 2 et 3 de la loi du 12 avril 1835 concernant les péages et les règlements de police sur les chemins de fer, *M.B.*, 15 mars 1866 ; loi précitée du 23 février 1869, *M.B.*, 24 février 1869.

³²⁷ Exposé des motifs de la loi du 23 février 1869, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1868-1869, n°64, p. 7.

³²⁸ Voy. la reproduction de la plupart des documents diplomatiques et réglementaires relatifs aux trois

transports internationaux, sur le modèle des routes de la poste aux chevaux. Le compte rendu des opérations retrace fidèlement, à partir de l'année 1844, l'évolution des nombreux accords de services commerciaux conclus ensuite avec les principales administrations européennes de chemins de fer jusqu'à la veille de la Première Guerre mondiale. En 1880, la Belgique prend une initiative originale en instituant à Bruxelles un *Bureau central de compensation des comptes des chemins de fer*, qui sert à comptabiliser et à compenser de manière multilatérale les dettes et les créances réciproques des administrations et sociétés affiliées. Ce Bureau regroupe jusqu'à 36 exploitations de chemins de fer européennes, et fonctionne jusqu'à la Première Guerre mondiale³²⁹.

A l'occasion du cinquantième anniversaire de l'inauguration des chemins de fer belges, un premier *Congrès international des chemins de fer* se tient à Bruxelles en 1885. Il crée une *Association internationale du congrès des chemins de fer* (AICCF), ayant pour but « *de rechercher les améliorations à introduire dans la construction et dans l'exploitation des chemins de fer, et de favoriser les progrès par des Congrès périodiques et des publications* ». A visée plutôt technique et scientifique, l'association réunit tant les gouvernements que les compagnies concessionnaires³³⁰. Elle n'atteint cependant pas la portée normative et organisationnelle des unions postales et télégraphiques, qu'elle entendait compléter. En 1885 également, à Bruxelles toujours, naît en parallèle l'*Union Internationale Permanente des Tramways*, qui rassemble une soixantaine de sociétés privées concessionnaires de lignes de tramways, issues de neuf pays européens. Elle s'étend progressivement au monde entier. Cette union constitue principalement un lieu d'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les « *administrations de tramways* » que sont les compagnies concessionnaires³³¹. La naissance et la fixation du siège de ces associations à Bruxelles témoigne de la place prépondérante occupée par la Belgique sur la scène internationale en matière de chemins de fer. Le système ferroviaire belge est, à cette époque, souvent cité et étudié à l'étranger.

Les transports internationaux de marchandises font pour leur part l'objet de nombreux litiges, notamment quant aux effets des contrats de transport, qui variaient d'un pays à l'autre. « *Les contestations naissent presque toujours d'incertitudes quant à la loi applicable dans une espèce donnée* ». L'Union postale universelle est la première à se saisir du problème, en adoptant en 1880 une convention sur le transport des petits colis. Elle permet, en particulier, aux administrations dont la poste ne se charge pas de ce transport, de le confier aux entreprises de chemin de fer. Tel est le cas, par l'effet des conventions bilatérales, pour les relations de transport de la Belgique avec ses voisins. Il en fallait plus cependant. En 1878, 1881 et 1886, trois conférences des administrations et compagnies ferroviaires se tiennent à Berne en vue d'uniformiser les tarifs et conditions du transport international de marchandise. A cause, notamment, de la

liaisons citées dans le compte rendu des opérations pour l'année 1844, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1844-1845, n° 192, pp. XVIII à XXII, et 96 à 148.

³²⁹ G.P. SPEECKAERT (1980), *Le premier siècle de la coopération internationale 1815-1914*, p. 121, citant G. DEMEY, « Le Bureau central de compensation des comptes de chemins de fer », *Associations internationales*, mai 1955.

³³⁰ G.P. SPEECKAERT (1980), *op.cit.*, p. 119 ; les actes de chaque congrès (annuel puis bisannuel) ont été publiés, avant 1914, chez Weissenbruch, et un subside annuel est octroyé par le budget du département des chemins de fer.

³³¹ G.P. SPEECKAERT (1980), *op.cit.*, pp. 121-122. Voy. également les pages relatives au 125^e anniversaire de cette Union sur www.uitp.org (consulté le 20 décembre 2010).

résistance des compagnies de chemins de fer, un compromis n'est finalement dégagé qu'en 1890. La Convention de Berne du 14 octobre 1890 oblige les Etats et compagnies privées à procéder aux transports ferroviaires visés par la convention, en précisant les droits et obligations des expéditeurs, voituriers et administrations et surtout en désignant le juge de leurs différends. Elle donne aussi naissance à l'*Office central des transports internationaux de marchandises par chemins de fer*. Cet Office, outre une compétence de secrétariat et de collecte d'informations et de statistiques, est chargé de résoudre les litiges entre les administrations et les compagnies, notamment au moyen de mises en demeure, d'injonctions ou du droit de saisir la juridiction compétente voire, si les parties le demandent, en tant que juridiction arbitrale à part entière. Le champ d'application de la convention exclut en outre expressément tout objet dont le monopole est réservé à l'administration des postes, « ne fût-ce que sur l'un des territoires à parcourir »³³². A l'inverse des rapports nationaux entre les postes et les chemins de fer, au niveau international, c'est la puissante Union postale qui prévaut sur les accords ferroviaires relatifs au transport des marchandises.

SECTION II – LES RAISONS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

Si l'implication de l'Etat dans la construction et l'exploitation des chemins de fer belges est primordiale, la place des chemins de fer dans le budget, et par là dans le fonctionnement et les politiques de l'Etat y est tout aussi importante. Les causes de cette situation sont multiples, tout comme les objectifs qu'elle poursuit. Outre l'évolution technique nécessaire, qui a permis la réunion des voies ferrées et de la machine à vapeur, c'est la recherche et le maintien de la place de la Belgique sur la scène internationale qui constitue sans doute la principale raison de la construction du chemin de fer. L'amélioration des moyens de transport à faible coût, principalement en faveur du commerce et de l'industrie nationale, semble avoir ensuite représenté l'objectif déterminant poursuivi par l'Etat, mais il ne fût pas le seul. La présente section traite également de l'influence de la politique ferroviaire sur le développement régional et social, sur l'amélioration des services postaux ou encore sur les stratégies électorales.

A. L'innovation technique, industrielle et commerciale

Une des premières tentatives de réalisation d'un véritable chemin « à ornières de fer » en Belgique serait l'œuvre du célèbre industriel John Cockerill (1790-1840) qui, déjà en 1829, aurait sollicité auprès de Guillaume I^{er} la concession d'une ligne entre Bruxelles et Anvers³³³. Depuis les exploits de Stephenson en Angleterre, le monde économique belge en pleine croissance est en effet rapidement gagné par l'idée que le chemin de fer pourrait offrir des débouchés particulièrement intéressants pour ses industries. La nécessité de voies de communication nouvelles, rapides et peu coûteuses pour

³³² Convention sur le transport de marchandises par chemins de fer, conclue à Berne le 14 octobre 1890, et approuvée par la loi du 25 mars 1892, *M.B.*, 7-8 novembre 1892 ; ainsi que sa modification par la convention additionnelle signée à Paris le 16 juin 1898, approuvée par la loi du 19 octobre 1899, *M.B.*, 19-20 août 1901 ; et par la convention additionnelle conclue à Berne le 19 septembre 1906, approuvée par la loi du 6 juin 1907, *M.B.*, 15 octobre 1908. Voy. G. MOYNIER (1892), *Les Bureaux internationaux des Unions universelles*, pp. 137-146 ; G. BELTJENS (1910), *op.cit.*, t. 1^{er}, pp. 379-417 ; R. RODIÈRE (1955), *Droit des transports*, t. II, pp. 47-48.

³³³ M. LAFFUT (1985-1995), *op.cit.*, pp. 125-126, et les références citées.

l'industrie belge est au cœur des grands travaux de construction de routes, de canaux et de chemins de fer menés dès l'indépendance du pays. Après la demande de Cockerill, cependant, et malgré les incessants débats menés par les représentants politiques sur un système public ou privé, l'initiative privée reste relativement timorée. Les pouvoirs publics semblent avoir été conscients que personne, sauf sans doute la puissante Société Générale, n'était en mesure de se lancer dans la construction d'un chemin de fer³³⁴. Seules quelques grandes industries, principalement minières ou métallurgiques, demandent la concession de chemins de fer privés, reliant leurs entreprises entre elles et, plus tard, au réseau de l'Etat. Elles donnent ainsi naissance aux chemins de fer dits *industriels*.

La forte demande privée de nouveaux moyens de transport est relayée auprès du gouvernement par de nombreuses chambres de commerce et par les pouvoirs locaux, en particulier les grandes villes industrielles et commerciales³³⁵. Les ingénieurs des ponts et chaussées Pierre Simons et Gustave De Ridder, sont alors chargés, sous l'autorité du ministre de l'intérieur, de l'étude d'un projet de chemin de fer entre Anvers, la Meuse et le Rhin. C'est leur étude des techniques anglaises et de leurs avantages qui va définitivement lancer le jeune Etat belge dans l'aventure ferroviaire. Les premières décennies d'exploitation sont ensuite l'occasion d'adopter une série de mesures qui vont permettre de mobiliser les entrepreneurs privés. L'ouverture de la première ligne Bruxelles-Malines en 1835 entraîne le dépôt de nombreuses demandes de concession, mais sans réel lendemain. La possibilité de concessions sur mesure, à partir de 1843, permet enfin au secteur privé de s'investir dans les chemins de fer. L'octroi d'intérêts garantis sur le capital investi, après 1851, accroît encore l'initiative privée. A dater de cette époque, le nombre de lignes construites par les sociétés concessionnaires dépasse celui des chemins de fer de l'Etat. Le rachat de ces concessions par l'Etat, à partir des années 1870, répond pour sa part à deux situations : soit la réussite, soit l'échec des sociétés concessionnaires. Plusieurs faillites ou difficultés financières ont poussé l'Etat à racheter des concessions ; les plus belles réussites ont par contre fait de l'ombre au réseau public, incitant également au rachat. Des démarches ont même été faites par certaines compagnies – sans succès, dans un premier temps – pour encourager l'Etat à racheter leur réseau³³⁶.

Les améliorations techniques apportées au réseau ferroviaire tout au long du siècle sont, pour leur part, l'œuvre conjointe du corps des ingénieurs de l'Etat et des entreprises privées adjudicataires des fournitures et travaux commandés par l'administration. Enfin, il est certain que l'expansion continue du réseau est principalement due à la demande constante du secteur industriel et commercial, relayée par les représentants parlementaires, de disposer de plus de moyens de transport. Le développement des chemins de fer permettant le développement du commerce et de l'industrie, il s'agit ensuite d'un mouvement de renforcement réciproque, ou circulaire : plus de commerce appelle plus de transport, plus de transport permet plus de commerce, et ainsi de suite.

Un secteur, néanmoins, doit principalement son développement à l'initiative privée : celui des tramways et des chemins de fer vicinaux. Ce sont à la fois les développements

³³⁴ Vilain XIII et Ferdinand de Meeûs, premier gouverneur de la Société Générale, semblent avoir été les seuls à lancer un projet de concession en février 1832 (*M.B.*, 21 février 1832, p. 1, cité par F. BUELENS, J. VAN DEN BROECK (2004), *op.cit.*, p. 53).

³³⁵ A.G.R., Papiers Charles Rogier, n° 454 ; F. BUELENS, J. VAN DEN BROECK (2004), *op.cit.*, pp. 49 et 52.

³³⁶ R. BRION, J.L. MOREAU (1998), *La Société Générale...*, *op.cit.*, pp. 131-132.

techniques (rails insérés dans la voirie publique, omnibus à vapeur, chemins de fer américains, tramways électriques, etc.) et les initiatives d'entrepreneurs privés, recherchant de nouveaux débouchés pour l'industrie sidérurgique, qui permettent à ces nouveaux moyens de transport de prendre leur essor. La loi de 1875 sur les tramways et, dans une moindre mesure, la loi de 1893 sur les transports en commun par terre, ne sont qu'une réponse à la situation juridique précaire dans laquelle se trouvaient nombre d'initiatives privées déjà en cours d'exploitation³³⁷. Ces lois ont ensuite contribué à développer les concessions aux entrepreneurs privés. Par contre, les lois de 1884 et 1885 relatives à la construction des chemins de fer vicinaux prétendent plutôt répondre à la carence de l'initiative privée, pour les lignes qui « *n'assurent point des bénéfices assez élevés pour attirer l'industrie privée* »³³⁸. Mais la crainte de voir s'étendre un réseau ferroviaire secondaire en mesure de concurrencer les chemins de fer de l'Etat justifie sans doute aussi la création de la SNCV.

En terme d'innovation commerciale, technique ou scientifique, et sous réserve des tramways et vicinaux, l'initiative revient donc principalement l'Etat et à ses ingénieurs, qui s'approprient très rapidement tout progrès technique. L'accroissement du réseau ferroviaire permettant d'augmenter le commerce, la croissance économique générale a donc été à la fois la cause et la conséquence du développement des chemins de fer par l'Etat.

B. L'influence du droit et des réseaux internationaux

Les questions internationales sont, dès l'origine, au cœur des projets de construction des chemins de fer en Belgique. D'une part, l'invention et sa mise en œuvre proviennent d'outre-manche, et d'autre part, les projets de routes en fer servent habilement la diplomatie balbutiante et contribuent à garantir l'indépendance du jeune Etat. Cette influence internationale, surtout sensible après la révolution belge, perdure néanmoins durant tout le 19^e siècle.

1) Les chemins de fer, garants de l'indépendance nationale

Le souci initial du gouvernement consiste à créer des moyens de transport concurrentiel pour le commerce avec l'Allemagne. On l'a déjà évoqué pour le secteur postal : le transit des lettres et des marchandises par le territoire belge constitue un enjeu crucial pour le commerce et la « *prospérité* » du pays, du port d'Anvers en particulier. La concurrence, à l'époque, joue entre les Etats eux-mêmes. Le jeune Etat belge entend donc trouver rapidement une voie de communication internationale alternative aux anciennes liaisons entre le Rhin, la Meuse et l'Escaut, désormais inaccessibles ou soumises à de lourds péages hollandais. « *Le commerce belge a besoin aujourd'hui plus que jamais d'économie et de promptitude ; sans ces deux éléments, tous nos efforts seraient inutiles : ils viendraient se briser contre la concurrence que nous prépare la France, la Hollande et les villes anséatiques pour le commerce de l'Allemagne, dont elles cherchent à se rendre maîtres, et que nous cherchons à exploiter avec elles* »³³⁹.

³³⁷ R. BRION, J.L. MOREAU (1995), *Tractebel...*, op.cit., pp. 97-104.

³³⁸ Exposé des motifs de la loi du 28 mai 1884, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1881-1882, n° 237, p. 2.

³³⁹ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1833-1834, n° 4, p. 5. Voy. K. VERAGHTERT (2007), « De Belgische revolutie en de Haven van Antwerpen », pp. 198-199.

Mais les projets de chemins de fer ne sont pas seulement justifiés du point de vue du commerce international. Les diplomates belges s'en servent adroitement lors des conférences diplomatiques relatives à la séparation de la Belgique et des Pays-Bas. Lorsqu'il est question de la navigation sur l'Escaut – alors bloqué par les Hollandais –, le ministre des affaires étrangères recommande de ne pas ébruiter la solution alternative que pourrait constituer une voie ferrée entre Anvers et Cologne, pour ne pas compromettre le résultat des négociations. Si, par contre, c'est la question du territoire limbourgeois – occupé par la Belgique mais revendiqué par les Pays-Bas – qui est à l'ordre du jour, il faut démontrer au mieux l'avantage que retireraient l'Angleterre et la Prusse d'une « *route en fer* » passant par cette province, pour appuyer les revendications territoriales belges³⁴⁰. Le refus hollandais de signer le Traité des XXIV articles en 1832 suspend les projets de concession. A l'inverse, la réouverture de l'Escaut, suite à la convention de cessation des hostilités signée le 21 mai 1833, coïncide presque avec le dépôt du projet de loi à la Chambre le 19 juin 1833. L'apaisement des relations avec la Hollande a certainement contribué à l'avancement des projets de construction gouvernementaux, lesquels pouvaient d'ailleurs servir à confirmer la viabilité économique du pays aux puissances européennes. « *The railways would justify the claims of Belgium to nationhood – claims that were still disputed in the diplomatic negotiations in London* »³⁴¹. Infrastructure essentielle pour l'Etat et son économie, il était d'autant plus risqué, dans ces circonstances, de confier les chemins de fer à des entreprises privées, *a fortiori* si celles-ci étaient financées par des capitaux hollandais. L'argument est diplomatiquement évoqué pour justifier son exploitation publique : « *des vues d'une haute politique et qui prennent leur première importance dans l'actualité de notre position extérieure et de notre rivalité commerciale vis-à-vis de la Hollande, déterminent le Gouvernement à se réserver l'exécution de ces grands travaux* »³⁴². C'est presque la sûreté de l'Etat qu'il convenait de garantir contre l'emprise de la Société générale et, à travers elle, des Pays-Bas : le gouvernement se refuse de devenir le « *vassal* » de la banque³⁴³. Le débat sur les chemins de fer est ainsi, à plusieurs reprises, l'occasion pour l'Etat de s'affirmer et se renforcer face à la puissance financière de la Société générale³⁴⁴. Le gouvernement se flatte même du succès remporté par ses emprunts, qui « *ne saurait être assez profondément médi[té] par*

³⁴⁰ M. LAFFUT (1985-1995), *op.cit.*, pp. 164 et 170 et les archives citées ; J. STENGERS (1968), « Léopold I^{er} et le chemin de fer d'Anvers au Rhin ».

³⁴¹ F. BUELENS, J. VAN DEN BROECK (2004), *op.cit.*, pp. 54 et 387-388 ; R.E. CAMERON (1961), *France and the economic development of Europe, 1800-1914*, p. 338.

³⁴² Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1833-1834, 14 novembre 1833, cité par J. DEVYS (1910), *Les chemins de fer de l'Etat belge*, p. 17. Voy. également : rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1880-1881, n° 100 ; rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1896-1897, n° 178, p. 19 ; I. CASSIERS (1980), « La création et la gestion des chemins de fer (1850-1914) : une fonction importante de l'Etat libéral », p. 155 ; M. LAFFUT (1985-1995), *op.cit.*, p. 180 ; R. BRION, J.L. MOREAU (1998), *op.cit.*, p. 60. Comp. B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, p. 299, qui soutient de manière assez convaincante que la crainte des capitaux étrangers aurait surtout été suggérée par les adversaires de l'exploitation publique à la fin du 19^e siècle. Il est vrai que les sources antérieures à 1834 ne sont pas très explicites sur cette question.

³⁴³ Intervention du ministre libéral de la justice, Joseph LEBEAU, à la Chambre le 18 mars 1834, *M.B.*, 19 mars 1834.

³⁴⁴ Voy. aussi la loi du 31 janvier 1836, *Pasinomie*, 1836, p. 7 et son commentaire dans M. LAFFUT (1985-1995), *op.cit.*, pp. 192-193. Sur les relations conflictuelles entre l'Etat et la Société générale, voy. R. BRION, J.L. MOREAU (1998), *op.cit.*, pp. 33-47 ; ainsi que la synthèse de J.M. LAUREYSENS (1989-1992), « Financial innovation and regulation. The Société Générale and the Belgian State after Independence (1830-1850) ».

ceux qui espèrent encore l'anéantissement de notre nationalité »³⁴⁵. Le chemin de fer a ainsi joué un rôle significatif dans le processus d'indépendance de la Belgique, et ce avant comme après la construction des premières voies ferrées.

Une fois construit, l'inscription du réseau belge dans le commerce international est immédiate. Les liaisons avec la France, la Prusse et l'Angleterre sont ouvertes dès 1843, et les relations commerciales ne cesseront jamais de croître. L'importance du commerce international avec l'Alsace, la Suisse et l'Italie est ainsi invoquée pour la construction de la ligne Bruxelles-Namur-Luxembourg³⁴⁶. C'est toujours le commerce international qui conduit à la plupart des mécanismes de coopération multilatérale adoptés à partir des années 1880. De cause d'intervention de l'Etat, le commerce en est d'ailleurs devenu un objectif explicite, qu'il soit national ou international (voy. *supra*, A, et *infra*, E).

La prépondérance économique acquise par le chemin de fer ne fait cependant pas disparaître son caractère stratégique pour la nation. Comme en 1833, l'Etat garde un œil attentif sur les compagnies concessionnaires. S'il ne voit pas d'inconvénient à octroyer, dans les années 1840, des concessions à diverses sociétés belges dont le capital est principalement anglais, il s'inquiète déjà en 1858 des « *inconvenients très-sérieux que pouvait avoir, au point de vue des intérêts généraux du pays, une extension trop grande de l'exploitation des chemins de fer belges par une compagnie étrangère très-puissante* », et rachète par conséquent la ligne concernée³⁴⁷. C'est cependant le projet de cession de la ligne du Grand-Luxembourg à la Compagnie française de l'Est, en janvier 1869, qui constitue l'épisode diplomatique le plus remarquable. Aussitôt après avoir été informé de ce projet, le gouvernement s'en émeut vivement et fait adopter la loi du 23 février 1869 interdisant la cession des concessions. Jules MALOU, éminent membre de l'opposition, justifie la loi comme « *un acte de neutralité prudente et prévoyante* », dans un contexte de tension entre la France et la Prusse³⁴⁸. Le projet de cession, en effet, « *amènerait l'exploitation française jusqu'à Bruxelles, atteignant ainsi d'un seul coup tout l'échiquier de nos communications ferrées et le cœur même du pays. C'est là une de ces situations que n'accepterait aucun Gouvernement soucieux de sa sécurité et, j'oserais dire, de sa dignité* »³⁴⁹. La réaction législative fut, dans ce dossier en tout cas, particulièrement rapide, et éclairante : « *il faut reconnaître que si les capitaux privés peuvent concourir à la création de chemins de fer, c'est pour autant qu'ils servent les intérêts du pays* »³⁵⁰. Le conflit franco-prussien de 1870-1871 ne fait d'ailleurs que confirmer l'importance stratégique des chemins de fer dans un conflit armé. Il affermit la position des gouvernants de ne pas céder ses lignes à des entreprises étrangères et conforte sans doute l'Etat lorsqu'il étend sa politique de rachat des

³⁴⁵ Discours du ministre des finances à l'occasion de la présentation du budget général des recettes et des dépenses pour l'année 1837, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1836-1837, n° 1, p. 1.

³⁴⁶ Exposé des motifs de la loi du 20 décembre 1851, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1850-1851, n° 250, p. 7.

³⁴⁷ Exposé des motifs de la loi du 8 juillet 1858, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1857-1858, n° 77, p. 3.

³⁴⁸ Intervention de Jules MALOU, *Ann.parl.*, Sénat, sess. 1868-1869, 20 février 1869, p. 52. Voy. P. HYMANS (s.d. [1910?]), *op.cit.*, t. II, pp. 151-318 ; E. DESCAMPS (1902), *La neutralité de la Belgique*, pp. 390-395 ; ainsi qu'à la bibliothèque des archives du ministère des affaires étrangères, DIP 4003 : D. DE GARCIA DE LA VEGA, *L'incident franco-belge et le protocole du 27 avril 1869*.

³⁴⁹ Lettre du 8 janvier 1869 du ministre libéral des affaires étrangères Jules VANDER STICHELEN, citée par R. BRION, J.L. MOREAU (1998), *op.cit.*, p. 134.

³⁵⁰ Exposé des motifs de la loi du 23 février 1869, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1868-1869, n°64, pp. 1-2.

concessions dans les années 1890. La Première Guerre mondiale va consacrer *a posteriori* ce rôle diplomatique et stratégique des chemins de fer dans toute l'Europe³⁵¹.

2) La référence aux régimes ferroviaires étrangers

Les relations diplomatiques et commerciales ne constituent cependant pas les seules influences étrangères sur la politique ferroviaire belge. Tant les techniques que le droit adoptés par les pays étrangers vont servir de référence à certaines évolutions de l'exploitation publique. Ainsi, les projets présentés au gouvernement entre 1830 et 1834 s'appuient systématiquement sur les premières expériences anglaises, soit pour les reproduire (d'un point de vue technique, particulièrement), soit pour s'en distancier (lors du choix de l'exploitation par l'Etat). Figurant parmi les premiers constructeurs et exploitants de chemins de fer, les pouvoirs publics belges ne disposent évidemment pas de modèles de comparaison autre que ceux de l'Angleterre. Au fur et à mesure du développement des concessions, dont le système est en vigueur dans la majorité des autres pays, les usages et réglementations étrangères vont être régulièrement invoquées par le législateur.

La loi du 15 avril 1843, qui permet les concessions sur mesure, est déjà motivée par les pratiques comparables en Angleterre, en France et aux Etats-Unis³⁵². La loi très controversée du 23 février 1869 sur l'interdiction des concessions s'appuie fortement sur le droit anglais, prussien et français³⁵³. Il s'agit surtout, dans ce cas, de légitimer l'ingérence du Parlement dans le projet de rachat du Grand-Luxembourg par une compagnie française. Mais de manière générale, c'est principalement pour justifier ses tarifs et ses conditions d'exploitation que le gouvernement se réfère aux réseaux étrangers. Il compare fréquemment ses propres résultats avec ceux obtenus par les compagnies voisines pour conforter les politiques menées³⁵⁴. La loi du 9 juillet 1875 sur les tramways est aussi soutenue par un large exposé des législations américaine, anglaise, française, hollandaise, prussienne, autrichienne et même espagnole, qui ont toutes privilégiés le système des concessions³⁵⁵. Le recours aux mêmes règles étrangères est plus original à l'occasion de la loi du 28 mai 1884 créant la SNCV. Les conditions des concessions accordées pour les chemins de fer vicinaux étrangers sont opposées les unes aux autres et permettent en conclusion de décréter quelque peu l'initiative privée en Belgique. Aux Etats-Unis tout d'abord, l'exposé s'étale longuement, et mérite la lecture :

« le ou les promoteurs convoquent une assemblée publique de la population intéressée, un Barbecue, selon l'expression locale. Tout le monde s'y rend comme à une foire. On expose l'idée au public présent et intéressé ; (...) après quelques heures de débats (...), on passe au vote, on ouvre des listes de souscription (...) et j'ai vu le cas où, dès le

³⁵¹ C. BÉCHET (2009), « Le dispositif d'interruption des chemins de fer belges pendant la guerre de 1870-1871 » ; P. VAN HEESVELDE (2001), « Les chemins de fer oubliés. L'exploitation ferroviaire pendant la Première Guerre mondiale ».

³⁵² Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1842-1843, n° 164, p. 2.

³⁵³ Exposé des motifs de la loi du 23 février 1869, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1868-1869, n°64, pp. 3-4.

³⁵⁴ Ces comparaisons se retrouvent presque exclusivement dans les rapports de la section centrale relatifs aux projets de budget du ministère ayant les chemins de fer dans ses compétences. A titre illustratif, voy. les rapports suivants : *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1851-1852, n° 40, p. 2 ; sess. 1855-1856, n° 190, pp. 37-38 ; sess. 1868-1869, n° 74, pp. 16-17 ; sess. 1884-1885, n° 70, p. 15 ; sess. 1900-1901, n° 109, pp. 28-32.

³⁵⁵ Exposé des motifs de la loi du 9 juillet 1875, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1874-1875, n° 141, pp. 7-10.

lendemain, un chemin de fer local qui n'était pas même tracé sur le terrain, était effectivement commencé et dont la construction n'a pas été ralentie un seul instant par ce défaut d'études exactes préalables. (...) Les propriétaires avaient signé en bloc la promesse de céder le terrain et de laisser prendre les bois nécessaires, aux traverses et aux viaducs, contre un nombre d'actions égal à la valeur vénale de ces choses. On réglait avec eux, sur place, les difficultés de détail qui pouvaient surgir dans l'exécution des travaux ; ici un passage à niveau, là une halte pour le chargement des produits des cultures environnantes, plus loin un aqueduc pour une source ou un ruisseau ; ailleurs une grange, un atelier de forgeron, des cases à nègres à déplacer. Il y a rarement un procès et très souvent les planteurs donnent pendant la saison morte leurs attelages et leurs nègres ou domestiques, pour faire les transports de bois et de matériaux, acceptant des actions comme payement ».

Le rapport conclut, après un exposé plus concis des règles applicables ailleurs en Europe : « pour les Américains et les Anglais, le transport des hommes et des choses est du ressort exclusif de l'industrie privée ; la puissance publique, l'action sociale doit se borner à empêcher que l'intérêt individuel ou privé ne fasse obstacle à l'intérêt public (...). En France, en Italie, en Autriche on se méfie de l'action individuelle (...) Mais comme (...) l'Etat (...) aurait été impuissant à réunir les ressources, il a bien fallu confier à des compagnies strictement vinculées l'action que l'on ne voulait pas laisser à l'initiative (...) privée. (...) En Belgique nous sommes à peu près dans les mêmes dispositions. Nous vantons fort notre esprit d'initiative, notre hardiesse dans les entreprises, mais si l'on examine les choses au fond, elle se borne à rechercher le monopole et le privilège, elle a peur du droit commun et de la concurrence »³⁵⁶. Le plaidoyer du rapporteur libéral invite ainsi, à regrets manifestement, à privilégier l'intervention de l'Etat et des communes dans les chemins de fer vicinaux.

C'est à la fin du siècle que l'on trouve aussi quelques traces significatives de l'influence du droit international. La révision du Code de commerce relative au contrat de transport, adoptée en août 1891, était discutée sur les bancs parlementaires depuis plus de vingt-cinq ans. La signature de la Convention de Berne en 1890 a brusquement accéléré les choses et permis l'adoption, quelques mois plus tard, de cette importante loi. Ses dispositions coïncident d'ailleurs à plusieurs égards avec celle de la Convention, et le rapporteur du Sénat s'y réfère explicitement à de nombreuses reprises (ainsi qu'au droit français ou allemand), alors même que la Convention n'est encore ni ratifiée ni *a fortiori* entrée en vigueur³⁵⁷.

En conclusion, les influences internationales se sont surtout exercées au début et à la fin de la période examinée : pour justifier la construction des chemins de fer sur le modèle anglais d'abord ; pour s'adapter aux exigences naissantes de la coopération internationale ensuite. Entre ces deux extrêmes, les gouvernants ne semblent se référer aux régimes ferroviaires étrangers que pour légitimer des choix entérinés au préalable.

C. L'amélioration du service au public

Disposer d'un nouveau moyen de communication n'était pas encore l'adopter. Il fallait encore avoir de bons motifs pour préférer le chemin de fer aux moyens de transport existants. Or, durant la période hollandaise, sous l'impulsion de Guillaume I^{er}, les routes

³⁵⁶ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1883-1884, n° 62, pp. 16-23 et 34.

³⁵⁷ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1890-1891, n° 56, pp. 2, 8, 10, 12, etc.

et les voies navigables connaissent une importante expansion. Leurs partisans craignent d'ailleurs la concurrence de la « *route en fer* »³⁵⁸. Si le jeune Etat belge se lance avec tant d'empressement dans la solution ferroviaire, c'est grâce aux améliorations très nombreuses qu'elle apporte au transport.

Premièrement, le chemin de fer est praticable dans presque toutes les conditions météorologiques, là où une rivière ou un canal peut être gelé, une route boueuse voire impraticable en période de dégel. Contrairement aux canaux, il peut également être établi dans presque toutes les configurations géographiques, en empiétant de manière plutôt limitée sur les terrains privés. Deuxièmement, la capacité, la rapidité et la régularité du transport sont nettement favorables au réseau ferré. Tant le nombre de personnes que la quantité de marchandises à transporter peuvent être significativement augmentés par rapport aux voitures publiques ou aux rivières difficilement navigables. La voie ferrée permet un nombre important de convois et de voyages quotidiens. La rapidité de la voie accroît aussi les distances de communication, et renforce les possibilités de liaisons avec les pays voisins. Troisièmement, le coût et la durée de la construction des chemins de fer sont, à tous égards, inférieurs à ceux des canaux. En outre, la grande capacité des trains permet de réaliser des économies d'échelle. Le gouvernement veut profiter de ces deux avantages pour offrir des prix de transport très bas. Le maintien de faibles tarifs constitue d'ailleurs une des raisons les plus souvent invoquées pour justifier l'exploitation des chemins de fer par l'Etat³⁵⁹. Tout concessionnaire privé poursuit nécessairement un objectif de profit, et fixerait donc des tarifs trop élevés, qui nuiraient au transport et au commerce national comme international. L'exploitation publique, elle, « *a pour but de rendre la communication plus économique et plus parfaite, et d'en faire jouir le commerce et le public en général dans le plus bref délai. Ce but ne saurait être atteint par un mode de concession quelconque* »³⁶⁰. C'est seulement par l'exploitation publique « *que l'on pourra obtenir des prix de transport très modérés pour les voyageurs et les marchandises* »³⁶¹. En synthèse, « *obtenir de la régularité, de l'ordre, de l'économie* », ainsi que garantir la sûreté et la célérité du transport, forment les objectifs constants et répétés de l'administration dès les premières années de l'exploitation publique³⁶².

La période concessionnaire conduit l'Etat à transposer ses objectifs de qualité et d'accès au service dans les contrats de concession, même si les exigences sont variables selon les années. Les premières concessions bénéficient ainsi d'une liberté tarifaire bien plus importante que celles accordées après 1866. De manière générale, l'octroi des concessions et des aides de l'Etat vise évidemment à étendre le réseau ferroviaire au plus grand bénéfice des contrées traversées, ce qui constitue en soi une importante amélioration.

³⁵⁸ A.G.R., Papiers Charles Rogier, n° 453. Voy. notamment les notes manuscrites de Rogier sous l'amendement de M. Quirini au projet de loi relatif au chemin en fer, séance du 23 mars 1834, selon lesquelles « *cet amendement n'a été motivé que sur une crainte tout à fait gratuite de voir tous les transports des canaux actuels accaparés par la route en fer* ».

³⁵⁹ F. BUELENS, J. VAN DEN BROECK (2004), *op.cit.*, pp. 223-228 et 383-384. Voy., à propos des routes et des voies navigables, la synthèse de B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 143-288.

³⁶⁰ P. SIMONS, G. DE RIDDER, *Notes sur la question du mode d'exécution*, Bruxelles, juin 1833, p. 5, A.G.R., Papiers Charles Rogier, n° 454.

³⁶¹ Avis de la Régence de Verviers à M. le Ministre de l'Intérieur, 17 avril 1833, A.G.R., Papiers Charles Rogier, n° 454.

³⁶² Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1836-1837, n° 137, p. 4 ; lettre de Masui à Rogier du 10 août 1840, A.G.R., Papiers Charles Rogier, n° 452.

La politique de rachat des concessions, qui s'exprime surtout à partir des années 1890, fait ensuite écho à la demande de plus en plus pressante des utilisateurs d'améliorer le service ferroviaire. Les plaintes étaient récurrentes à l'égard des lignes concédées : manque de trains, tarifs trop élevés, conflits en cas de communautés de voies ou de gares, accentués par le développement du réseau et la concurrence entre les exploitants. En un mot, *« l'intérêt public n'a donc pas retiré de ces fusions [de compagnies concessionnaires] tout le bénéfice qu'il aurait obtenu si les lignes ainsi réunies avaient été exploitées par l'Etat. (...) L'incorporation des lignes concédées dans le réseau national fera disparaître tous les inconvénients (...) : les tarifs seront unifiés, au grand avantage du commerce et de l'industrie ; l'exploitation, concentrée entre les mains d'une seule administration, permettra de réunir sur des lignes uniques à profil convenable, la plus grande quantité possible de trafic et de réduire sur les autres lignes le service des trains aux nécessités du trafic local : par suite, les doubles services étant supprimés, l'organisation des trains sera meilleure et moins coûteuse »*³⁶³. Un discours presque identique est tenu à l'occasion de la création de la SNCV. La structure centrale de la société doit permettre de développer les voies vicinales en harmonie avec le réseau des chemins de fer et entre elles, ce qui devrait garantir aux utilisateurs les mêmes avantages que l'unification en cours des chemins de fer.

L'amélioration des moyens de transport a donc joué un rôle important dans la décision de construire un chemin de fer ; l'amélioration du service ferroviaire a ensuite constamment légitimé l'intervention publique dans la construction et l'exploitation des lignes principales, puis dans le rachat des lignes concédées. Pour le surplus, c'est moins dans la rhétorique et l'argumentation que cet objectif s'est développé ; il a surtout été traduit en fait et en droit tout au long du siècle. L'exploitation des chemins de fer, des points de vue technique et quantitatif, du confort ou des tarifs, en ce compris les tarifs sociaux, a été chaque année plus performante, au profit de la très grande majorité de la population. Les bienfaits apportés par ce progrès dans la vie quotidienne de la plupart des citoyens ont suffi, *de facto*, à légitimer l'action de l'Etat, sans qu'il faille jamais de longs discours pour le démontrer³⁶⁴. A la fin du siècle, l'intervention publique n'était tout simplement plus contestée par personne, même si les modalités d'exploitation et d'organisation administrative demeuraient constamment critiquées. *« Ce qu'on demande, et avec raison, à l'Etat, c'est d'exploiter le chemin de fer dans l'intérêt du public, afin de faire produire à ce merveilleux agent de transports toute la somme d'utilité sociale qu'il est possible d'en retirer »*. L'Etat *« n'a pas à considérer le chemin de fer à un point de vue étroit, comme constituant une opération industrielle ordinaire, mais comme un office élevé à la hauteur d'un service public »*³⁶⁵. En 1837 déjà, Charles Rogier proclame que *« avant la route en fer, malgré l'égalité et la liberté garanties par la Constitution, les ouvriers, les paysans restaient esclaves chez eux sans pouvoir sortir selon leurs intérêts et leurs besoins. Aujourd'hui, on peut dire qu'il y a égalité pour tous les Belges sous ce rapport. Tous les Belges peuvent se transporter (...) avec autant de célérité où leurs besoins les appellent. Sous ce rapport, il y a une*

³⁶³ Exposé des motifs de la loi du 16 avril 1898, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1896-1897, n° 160, p. 2.

³⁶⁴ Sauf dans les rapports et discussions annuelles du budget du ministère des travaux publics, puis des chemins de fer, qui restent le lieu privilégié d'expression des bienfaits et, surtout, des améliorations souhaitées comme des défauts de l'exploitation publique ou privée.

³⁶⁵ Intervention du ministre libéral de l'intérieur Gustave ROLIN-JAEQUEMYS, le 26 avril 1882 ; et du député libéral Xavier OLIN, le 8 juin 1883 ; cités dans F. PASSELECQ (1933), *L'essor économique belge. Services publics*, p. 87.

véritable égalité matérielle plus profitable et plus réelle que l'égalité politique garantie par la Constitution »³⁶⁶.

D. Les objectifs budgétaires

Le premier objectif budgétaire poursuivi par la construction du réseau par l'Etat est celui de la rentabilité. La loi du 1^{er} mai 1834 l'impose d'ailleurs, on l'a signalé. Rapidement, le gouvernement s'engage cependant au-delà de cet objectif. Les nombreux emprunts nécessaires pour la construction de l'infrastructure sont justifiés avec enthousiasme *« loin d'être un signe de détresse financière, cet emprunt est en quelque sorte un témoignage de prospérité publique, puisqu'il s'agit non pas de combler un déficit, mais d'ajouter aux richesses du pays des domaines dont les produits certains, non seulement éteindront l'emprunt et en serviront les intérêts, mais procureront des excédans de bénéfices qui, successivement, allègeront les charges des contribuables »*³⁶⁷. Le gouvernement prévoit expressément, dès 1835, une réduction de la fiscalité grâce aux bénéfices attendus des chemins de fer. En effet, *« malgré le bas prix du tarif actuel (...), le trésor public trouve encore une source de bénéfices dans cette exploitation, tellement que chacun doit aujourd'hui reconnaître que le système actuel est le plus avantageux possible à l'Etat et aux particuliers »*³⁶⁸. La politique ferroviaire sert ainsi, presque depuis l'origine, la recherche de bénéfices fiscaux pour l'Etat. Les améliorations du service, en particulier en matière de sûreté et de célérité, *« doivent assurer les produits de la route et les intérêts du trésor »*³⁶⁹; l'octroi des concessions doit être hautement contrôlé *« puisqu'elles sont susceptibles d'y réagir puissamment sur les revenus du trésor et sur la fortune publique »*³⁷⁰.

Le régime des concessions n'échappe pas non plus à la raison budgétaire. Dès 1837, les députés, bien qu'affirmant que le chemin de fer ne peut pas *« être un objet de spéculation ou de fiscalité »*, s'interrogent sur la rentabilité des voies secondaires : *« n'est-il pas présumable que sur les embranchements, nécessairement moins fréquentés, il y aurait perte pour l'Etat. Votre section centrale s'est demandé si, pour prévenir cet état de choses, il ne conviendrait pas d'abandonner, moyennant certaines conditions, ces embranchements à des sociétés concessionnaires »*³⁷¹. Les entrepreneurs privés font néanmoins eux aussi leurs calculs. Pour encourager la concession de la ligne Gand-Anvers, ils renvoient constamment à l'intérêt financier de l'opération pour l'Etat : *« on allèguera, peut-être, qu'accorder la concession du railway projeté, c'est nuire aux intérêts financiers du chemin de fer de l'Etat, en aliénant une partie de ses produits ; mais il est à observer que si le trésor essuie, de ce chef, une perte minime dans les recettes des trois sections de Gand à Anvers, cette perte sera plus que compensée par les apports que la nouvelle communication offrira (...). Le pays de*

³⁶⁶ Intervention de Charles Rogier, alors député libéral, (sans doute Chambre, sess. 1836-1837, 19 ou 20 mai 1837, *M.B.*, 20 ou 21 mai 1837, à paraître sur www.unionisme.be), cité par J. DELMELLE (1976), *Histoire des transports publics à Bruxelles*, t. I, p. 21.

³⁶⁷ Exposé des motifs de la loi du 18 juin 1836, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1835-1836, n° 211, p. 2.

³⁶⁸ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1836-1837, n° 291, p. 1.

³⁶⁹ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1836-1837, n° 137, p. 4. Voy. aussi le préambule de l'arrêté réglementaire du 31 janvier 1838 sur les voitures des messageries en coïncidence directe avec les convois du chemin de fer, *Pasinomie*, 1838, p. 26 ; le préambule de l'arrêté royal du 30 juin 1850 relatif au service des postes sur le chemin de fer, *M.B.*, 4 juillet 1850.

³⁷⁰ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1842-1843, n° 164, p. 2.

³⁷¹ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1837-1838, n° 68, pp. 12 à 16.

Waes, les villes de Lokeren et de St-Nicolas seront reliés par un chemin de fer économique, qui leur ouvrira une communication directe avec Gand et Anvers, et sera pour l'Etat une source nouvelle d'avantages considérables. Indépendamment de ce bienfait immense qui rapproche les populations, il ne faut pas oublier, qu'à l'expiration de la concession, l'Etat devient propriétaire du rail-way, à titre gratuit ; et en outre, le gouvernement opérera une recette considérable à la Tête-de-Flandre, pour le passage de l'Escaut, par ses bateaux à vapeur, des marchandises et voyageurs du chemin de fer, sans augmentation de frais »³⁷². Dans l'ensemble, c'est effectivement l'absence de moyens financiers et le dépassement des dépenses escomptées pour les lignes construites par l'Etat, qui convainc les gouvernants de la nécessité de s'ouvrir aux entrepreneurs privés au cours des années 1840³⁷³. Tout au long de la période des concessions, les arguments budgétaires vont rester déterminants. L'octroi des garanties d'intérêt aux sociétés concessionnaires, par exemple, fait l'objet de savants calculs visant à démontrer que cette dépense devrait être largement compensée par l'affluence de trafic que les lignes nouvelles vont apporter aux chemins de fer de l'Etat³⁷⁴.

Les conditions particulièrement favorables de certaines concessions constituent encore une des raisons pour lesquelles l'Etat rachète celles-ci, les revenus en devenant trop coûteux. « *Dans l'intérêt du Trésor public* », il faut procéder au rachat de ces concessions³⁷⁵. De manière plus générale, c'est aussi la concurrence possible ou réelle des lignes concédées qui incite l'Etat à racheter les concessions, en particulier pour la seconde vague de rachats, à partir de 1896³⁷⁶. Le même motif est avancé à l'occasion de la création de la SNCV. Enfin, de manière générale, l'extension du réseau de l'Etat est supposée avoir une influence positive et durable sur la situation financière de l'exploitation.

*

Affirmer que l'Etat s'est exclusivement soucie des bénéfices qu'il pouvait retirer de l'exploitation des chemins de fer ne serait cependant pas exact. Ce d'autant moins que, on l'a dit, les résultats de l'exploitation des chemins de fer sont demeurés controversés durant toute la période.

Les étapes de la construction du réseau fourmillent d'exemples qui montrent le souci des gouvernants d'investir ou de soutenir des lignes moins productives. Déjà en 1837, la construction des lignes de Gand à la frontière française et à Tournai est fondée sur l'idée que « *l'Etat exécute à son profit les sections qui offrent de grands bénéfices, afin de le mettre à même de satisfaire avec ces bénéfices à ce qu'exige la justice distributive envers toutes les provinces* »³⁷⁷. C'est la première expression d'un principe de subvention croisée, récurrent dans l'histoire des secteurs étudiés. En matière de

³⁷² G. DE RIDDER, « Mémoire à l'appui d'une demande en concession pour l'établissement d'un chemin de fer direct de Gand à Anvers », 24 juillet 1841, A.G.R., Papiers Charles Rogier, n° 452.

³⁷³ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 316-317 ; F. BUELENS, J. VAN DEN BROECK (2004), *op.cit.*, pp. 385 et 389.

³⁷⁴ Exposé des motifs de la loi du 20 décembre 1851, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1850-1851, n° 250, pp. 3-6.

³⁷⁵ Exposé des motifs de la loi du 17 mai 1872, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1871-1872, n° 80, p. 3.

³⁷⁶ Exposé des motifs de la loi du 8 juillet 1858, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1857-1858, n° 77, p. 3 ; exposé des motifs de la loi du 16 avril 1898, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1896-1897, n° 160, p. 2. Voy. F. BUELENS, J. VAN DEN BROECK (2004), *op.cit.*, pp. 188-189.

³⁷⁷ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1836-1837, n° 291, p. 2.

chemins de fer, le principe est cependant loin d'être accepté par tous. Il s'oppose en effet à l'égoïsme régional des gouvernants : un homme politique liégeois ou anversois n'admet pas d'emblée que les recettes des lignes de sa région bénéficie aux lignes hennuyères ou limbourgeoises. L'idée de subvention croisée s'exprime encore plus clairement en 1884, à l'occasion de la création de la SNCV : « *Après avoir reconnu qu'on ne peut compter sur l'initiative privée pour l'entreprise des lignes d'un produit modeste, il faut nécessairement écarter la concurrence pour la concession des lignes plus productives, sinon celles-ci trouveraient bientôt des concessionnaires qui délaisseraient les autres, et l'Etat, les provinces, les communes conserveraient la charge de ces dernières, sans recueillir la compensation que peuvent procurer les chemins de fer vicinaux d'un rapport assuré* »³⁷⁸.

Enfin, de manière plus originale, ce sont aussi des considérations financières qui poussent l'Etat à créer la SNCV en 1884. « *il importe que les chemins de fer vicinaux aient une existence, un capital, une administration, des finances qui lui soient propres. (...) Afin de ne pas surcharger le Département des Travaux publics d'une administration nouvelle et de ne pas permettre une confusion dangereuse entre les finances publiques et celles des chemins de fer vicinaux, un être moral spécial est créé pour ce service* »³⁷⁹.

* *

*

Eu égard à leur poids considérable dans le budget de l'Etat, les chemins de fer ont toujours été puissamment guidés par les considérations budgétaires. Tant dans les comptes-rendus annuels que lors de la discussion annuelle du budget, le ministre compétent et l'administration s'évertuaient à calculer l'équilibre des recettes et des dépenses du réseau de l'Etat, conformément à l'obligation qui leur était imposée par la loi du 1^{er} mai 1834. L'exercice semble cependant d'abord comptable, bien qu'il ait été à la base de la fixation de nombreux tarifs. Ceux-ci ont néanmoins connu une baisse constante, malgré les progrès techniques et l'accroissement du réseau. Le bilan budgétaire semble *in fine* assez conforme à l'objectif initial d'autonomie financière : le bénéfice fiscal est demeuré faible et a surtout permis la réduction des tarifs et l'investissement dans les lignes et horaires moins rentables ; les pertes occasionnelles ont été comblées par l'Etat et remboursées.

E. L'instrumentalisation politique

1) Le soutien à l'Etat central et au développement régional

Les chemins de fer ont aussi contribué à inscrire l'action du gouvernement dans un projet national. Ils étaient destinés à « *fortifier l'esprit de nationalité, l'unité de l'Etat belge, en multipliant les rapports individuels et en fondant davantage les populations wallonnes et flamandes* »³⁸⁰. Le chemin de fer, ce bienfait immense qui rapproche les populations, a ainsi été, politiquement, « *d'un profit immense (...). Il a donné à la fois à*

³⁷⁸ Exposé des motifs de la loi du 28 mai 1884, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1881-1882, n° 237, p. 4.

³⁷⁹ Exposé des motifs de la loi du 28 mai 1884, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1883-1884, n° 237, pp. 3-4.

³⁸⁰ J. DE FOOZ (1859-1866), *Le droit administratif belge*, t. II, pp. 152-153.

la Belgique une haute opinion d'elle-même, et à l'étranger une haute opinion de la Belgique. (...) c'est la grande affaire nationale ; ce sera le monument du règne du premier de ses rois »³⁸¹, proclame le ministre des travaux publics en 1839. Cette caution officielle a ainsi permis de donner une réelle place au chemin de fer dans le sentiment de fierté nationale qui se développe durant les premières années de l'indépendance ; ils sont devenus « *le symbole du progrès et de la prospérité de la nouvelle nation* »³⁸².

Ce rôle n'était pas d'emblée évident. La construction des chemins de fer heurte en effet d'abord une série d'intérêts régionaux. Les députés liégeois, par exemple, sont particulièrement favorables au nouveau moyen de communication, alors que les représentants hennuyers y sont plutôt opposés, voyant de mauvais œil le charbon liégeois venir les concurrencer sur le marché flamand. Si l'intérêt en jeu est commercial, l'affrontement est surtout politique et se cantonne aux cénacles parlementaires. Le débat témoigne en réalité de l'intérêt du chemin de fer pour le développement des régions peu accessibles et/ou peu développées. Ces « *voies admirables de communication instantanée (...) si elles sont utiles aux villes déjà industrielles (...) elles sont indispensables aux villes où l'industrie n'a que faiblement pénétré ; (...) si les premières en ont besoin pour l'écoulement de leurs produits, les autres en ont un besoin encore bien plus urgent pour s'associer, pour s'initier à l'art de la production elle-même. (...) s'il est des localités qui (...) doivent les désirer comme un élément de vie pour elles, ce sont ces localités où l'industrie est moins avancée* »³⁸³. L'argument permet à l'Etat d'obtenir le soutien de toutes les localités traversées par le chemin de fer, lesquelles n'auraient sans doute pas attiré aussi aisément l'attention des concessionnaires privés. L'argument est aussi électoral : le gouvernement s'est réellement gagné les voix des représentants des Flandres orientale et occidentale en étendant son premier tracé à Gand, Bruges et Ostende. Il a également réduit l'opposition hennuyère en garantissant l'abaissement des péages sur les canaux du Hainaut. En 1837, quand de nouvelles extensions sont discutées, les députés estiment que « *la justice distributive et une bonne politique exigeaient que l'on ne négligeât pas certaines provinces (...). Toutes les provinces contribuant à la confection des rails-voies, il est de toute justice qu'elles y participent de même* »³⁸⁴. « *L'Etat n'a pas créé des chemins de fer à titre de ressource fiscale, du moins n'a-t-il jamais subordonné à cette pensée la satisfaction à donner aux besoins des relations sociales. Inspiré par des idées plus généreuses, il a voulu faciliter les rapports de toute espèce entre les diverses fractions de la grande famille belge, les unir par des liens étroits et assurer en même temps nos relations commerciales avec l'étranger. Tel a été l'objet de ses efforts et de ses sacrifices* »³⁸⁵.

L'unification du pays et le développement industriel et commercial de toutes ses régions justifient ainsi l'action publique bien au-delà des premières décennies de l'indépendance. C'est surtout le sentiment d'appartenance à un même Etat qui a été renforcé par la nouvelle facilité de se déplacer d'un lieu à un autre sur le territoire national. Et ce sentiment n'a pu que se renforcer au fur et à mesure de la construction

³⁸¹ Rapport sur les travaux publics en Belgique 1830-1839, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1839-1840, n° 4, p. 147.

³⁸² E. WITTE (2005), « La Construction de la Belgique 1828-1847 », pp. 103 et 137 ; J. STENGERS, E. GUBIN (2002), *Histoire du sentiment national en Belgique des origines à 1918*, pp. 16-17.

³⁸³ F. RAPAERT (1836), *Plan d'encouragement en faveur de l'industrie dans la Flandre occidentale*, p. 8.

³⁸⁴ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1836-1837, n° 291, p. 4.

³⁸⁵ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1855-1856, n° 216, p. 5.

des réseaux, en ce compris celui des chemins de fer vicinaux. Le chemin de fer a sorti de nombreuses localités de leur isolement³⁸⁶.

Enfin, de manière plus ciblée, les chemins de fer deviennent rapidement un auxiliaire indispensable des services postaux (voy. *supra*, chapitre 1^{er}), et sont à l'origine du développement des services télégraphiques (voy. *infra*, chapitre 3). Ils assurent notamment le transport des lettres et des bureaux ambulants ; la plupart des gares vont rapidement servir de bureau postal et télégraphique. Vu l'importance acquise par l'administration des chemins de fer dans la gestion de ces services, celle-ci en assure pratiquement la direction et le contrôle durant un bon quart du 19^e siècle. L'exploitation des chemins de fer par l'Etat n'en est que mieux justifiée.

2) *Le soutien au commerce, à l'industrie, voire aux intérêts privés*

La construction des chemins de fer fait incontestablement suite aux nombreuses sollicitations adressées au gouvernement entre 1830 et 1834, et celui-ci ne s'en cache pas. Son premier et principal objectif est de soutenir le commerce et l'industrie nationale comme les échanges internationaux, par la mise à disposition d'un nouveau moyen de communication. Charles Rogier le souligne en 1833, dans un courrier qui lui est adressé par une commune flamande : « *la facilité des communications est une des causes les plus puissantes qui font prospérer un pays ; par là s'établissent des relations plus fréquentes entre les diverses parties de l'état, et l'échange des produits de l'industrie et des richesses du sol multiplie les opérations commerciales. La Hesbaye n'a pu jusqu'à ce jour atteindre ce degré de prospérité (...); le défaut de relations suffisantes avec les villes commerciales a seul pu y mettre obstacle. La difficulté (...) de transporter ses denrées lui font perdre une partie de ses ressources, et obligent les cultivateurs à se confier à la bonne foi des marchands ambulans qui exploitent à leur profit tous les villages de cette contrée. La nouvelle route que l'on propose d'établir pourra parer à cet inconvénient et devenir pour ce pays agricole une source de prospérité* »³⁸⁷. En synthèse, « *en décrétant l'établissement d'un chemin de fer, la législature avait d'abord en vue de procurer au commerce des voies de transport économiques et promptes. (...) Après quelques changemens et des tâtonnements qu'un premier essai explique et justifie, ce service est enfin organisé d'une manière satisfaisante et semble répondre aux besoins du commerce, ainsi que l'indique l'extension considérable qu'il reçoit de mois en mois* »³⁸⁸. C'est ainsi l'économie nationale toute entière qui est à la source de l'action publique. Le chemin de fer permet tout à la fois l'accroissement du commerce et de l'industrie, le transport des marchandises à bon marché, et le développement économique et commercial des régions jusqu'alors plus isolées. La place du commerce et de l'industrie pour justifier l'engagement public dans la construction et l'exploitation des chemins de fer est ainsi prépondérante durant toute la période étudiée, en ce compris pour les chemins de fer vicinaux. « *Un grand nombre d'exploitations agricoles et de richesses industrielles*

³⁸⁶ F. BUELENS, J. VAN DEN BROECK (2004), *op.cit.*, pp. 236-237.

³⁸⁷ Avis de l'administration communale de Wareme, 11 avril 1833, souligné à la main par Charles Rogier, alors ministre de l'intérieur, A.G.R., Papiers Charles Rogier, n° 454.

³⁸⁸ C. LIEDTS, *Résumé des rapports sur la situation administrative des provinces et des communes pour 1840*, publié dans le *Moniteur belge*, 30 juillet 1841, n° 211, p. 4.

attendent le bienfait du transport à vapeur », rappelle le gouvernement en soumettant la création de la SNCV au Parlement³⁸⁹.

Le soutien de l'Etat s'exprime aussi directement en faveur des sociétés privées concessionnaires. D'abord par l'octroi de garanties d'intérêts, de prêts, d'exploitation par l'Etat en contrepartie d'un pourcentage élevé des recettes³⁹⁰. Ensuite par le rachat des concessions saines à des conditions très avantageuses pour les sociétés. Au point que les nouveaux membres socialistes du Parlement dénoncent, dans les années 1890, les paiements qu'ils considèrent comme exorbitants accordés aux sociétés concessionnaires, aux mains de la « *classe dominante* ». « *Les charges des indemnisations des concessionnaires se répercutant sur l'ensemble de la population et ne profitant qu'à une petite minorité de propriétaires, les socialistes estiment que le gouvernement soutient le régime capitaliste* »³⁹¹. La politique de rachat est néanmoins justifiée avec emphase : « *la principale préoccupation [de l'Etat] dans ce domaine est d'encourager le progrès de toutes les branches du travail national. L'importance de son exploitation lui permet, par des réductions de tarifs sagement combinées, et par des facilités données aux différentes catégories de transport, d'apporter son concours au développement de l'industrie et du commerce* »³⁹² ; « *le commerce et l'industrie (...) prendront par le fait [du rachat] un nouvel essor, au grand profit des populations desservies et en même temps de la richesse nationale* »³⁹³.

Mais surtout, il ne faut pas perdre de vue qu'une part importante des parlementaires et des ministres étaient directement impliqués, ou disposaient de relations proches, dans les chemins de fer privés, soit comme gestionnaires des sociétés concessionnaires, soit comme actionnaires. L'action publique a pu ainsi favoriser des intérêts purement privés. Les chefs de gouvernement Frère-Orban (libéral) et Malou (catholique), par exemple, sont à diverses reprises pris à partie de ce chef. Les archives royales elles-mêmes témoignent des importantes confusions d'intérêt possible dans les innombrables décisions adoptées par les pouvoirs publics tout au long du 19^e siècle. Ainsi, Léopold II écrit-il en 1872 à son gestionnaire de fortune, Adrien Goffinet : « *Malou rêve le rachat de toutes les grandes lignes : Luxembourg, Grand Central, Dendre et Waes. Voyez à quel taux sont les actions de ces 3 derniers et quel est leur intérêt actuel. Voyez ensuite ce que me donne d'intérêt le 4 ½ et le 4% Belge au taux où je les ai achetés. Ces deux valeurs ont monté, peut-être y aurait-il avantage à les réaliser en partie au moins pour acheter des actions Dendre et Waes, Grand Central et Grand Luxembourg. Il est à remarquer que ces actions vont monter ou tout au moins se consolider. Si vous avez besoin de causer avec Malou je suis certain qu'il vous expliquerait ses plans* (note marginale de Goffinet : *Cela ne me paraît pas possible*). *Il va sans dire qu'il ne faudrait pas avoir l'air de lui demander pour en profiter* »³⁹⁴. Si une telle attitude est possible, à l'époque, de la part du Roi lui-même, il va sans dire que ses ministres et, à plus forte raison, les parlementaires, ont dû laisser jouer dans une mesure plus ou moins grande

³⁸⁹ Exposé des motifs de la loi du 28 mai 1884, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1883-1884, n° 237, p. 1.

³⁹⁰ F. BUELENS, J. VAN DEN BROECK (2004), *op.cit.*, pp. 361-370.

³⁹¹ S. VAN DOOREN (2001), « La contribution du secteur privé au développement du réseau ferré », p. 112.

³⁹² Exposé des motifs de la loi du 16 avril 1898, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1896-1897, n° 160, p. 1.

³⁹³ Exposé des motifs de la loi du 27 juin 1897, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1896-1897, n° 161, p. 3.

³⁹⁴ Archives du Palais Royal, Fonds Goffinet, éditée dans G. JANSSENS, J. STENGERS (1997), *Nouveaux regards sur Léopold Ier et Léopold II*, p. 180. Voy. d'ailleurs F. BUELENS, J. VAN DEN BROECK (2004), *op.cit.*, pp. 56-57, note 48, qui montrent que les fils Goffinet ont également été gestionnaires de compagnies concessionnaires.

leurs intérêts particuliers lors de l'octroi comme lors du rachat des concessions ou de toute autre décision qui les concernaient. « *On peut avancer que la plupart [des sociétés de chemins de fer] ont compté un représentant de la Nation parmi ses administrateurs ou commissaires. Cela dit, ce fait en soi n'est pas d'une importance décisive. En revanche, le constat que les compagnies privées de chemins de fer étaient représentées de manière ininterrompue, tant à la Chambre qu'au Sénat, par un nombre variable de parlementaires exerçant simultanément un mandat de gestion dans une société de chemins de fer, a beaucoup plus d'importance. (...) Dans ce contexte, on comprend mieux la virulence des débats parlementaires entre partisans et adversaires de la privatisation et pourquoi les intérêts de toutes les parties en cause ont finalement été préservés* »³⁹⁵.

3) L'intérêt des classes laborieuses

Le chemin de fer est également le prétexte d'une certaine politique sociale. En 1848 déjà, de grands travaux d'infrastructure sont programmés, dont l'ensemble présente « *un large réseau d'améliorations qui profiteront surtout aux classes laborieuses et pauvres, en leur assurant du travail pendant une période de plusieurs années* »³⁹⁶. C'est la première expression, certes lacunaire, d'une politique de mise au travail par la réalisation de travaux publics, et ce en pleine crise politique et économique européenne.

De manière beaucoup plus large, les abonnements ouvriers aux chemins de fer ont permis à beaucoup de travailleurs d'aller chercher à la ville un emploi tout en maintenant leur résidence en milieu rural. L'objectif était de préserver la moralité des campagnes, tout en réduisant l'état de « *perdition* » des populations ouvrières dans les grandes villes. Cette politique sociale est renforcée par la construction du réseau des chemins de fer vicinaux à partir de 1885. Trois effets significatifs sur le marché du travail ont alors été constatés. D'une part, la population ouvrière peut croître au même rythme que l'expansion des centres industriels. D'autre part, en période de crise, « *phénomène inconnu ailleurs : l'ouvrier industriel en chômage retourne aux champs* ». Enfin, troisièmement, le système des abonnements contribue fortement au maintien des bas salaires, tant grâce à la concurrence plus grande entre ouvriers, et grâce aux ressources dont ils disposent en cultivant leur lopin de terre, qu'à cause de la difficulté à développer des mouvements sociaux ou à organiser une grève³⁹⁷. Les dirigeants politiques, agricoles et industriels de l'époque semblent parfaitement conscients de ces effets et de la paix sociale qu'ils favorisent : « *les abonnements ouvriers sont devenus, dans notre pays, le régulateur de l'offre et de la demande de bras et (...) ils nous feront peut-être l'économie d'une révolution* ». Pour leur part, les leaders socialistes se réjouissent de voir cette « *arme* » se retourner contre les prétendus adversaires des ouvriers : « *tous les soirs, dans les trains qui les emportent, on entend des chansons* ».

³⁹⁵ P. JANSSENS, S. VAN DOOREN (2001), « Les actionnaires des sociétés ferroviaires belges au XIXe siècle », p. 127. Voy. par exemple le procès pour calomnie intenté par un député accusé de n'être entré à la Chambre que « *pour entamer une négociation toute à son avantage* », à savoir « *faire reprendre un chemin de fer par l'Etat et s'en débarrasser* » (Liège, 27 juin 1885, *Journal des tribunaux*, 1885, p. 904).

³⁹⁶ Exposé des motifs d'un projet de loi qui n'a pas été adopté, relatif à l'exécution de travaux d'utilité publique et d'autres mesures d'intérêt général, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1847-1848, n° 132, p. 2 ; la plupart des projets seront repris dans la loi précitée du 20 décembre 1851, *M.B.*, 22 décembre 1851.

³⁹⁷ E. MAHAIM (1910), *op.cit.*, pp. 135-179 ; I. CASSIERS (1980), « La création et la gestion des chemins de fer... », *op.cit.*, pp. 162-163 ; J. POLASKY (2001), *op.cit.*

socialistes, et c'est à eux, en grande partie, qu'il faut attribuer nos progrès électoraux dans les arrondissements qu'ils habitent »³⁹⁸.

En synthèse, la politique des « *trains ouvriers* » ne se contente donc pas de procurer des avantages tarifaires aux travailleurs ouvriers. Ce faisant, elle contribue aussi à la paix sociale, voire à la prospérité de l'industrie, tout en permettant, mais l'effet n'est sûrement pas recherché par la classe dirigeante, de répandre le socialisme dans les campagnes. Emile Vandervelde, un des plus éminents socialistes belges, considérait ces trains ouvriers, en 1903, comme « *la révolution la plus profonde peut-être qui se soit produite dans le régime du travail en Belgique* »³⁹⁹.

4) *L'électoralisme*

Les politiques économiques, sociales, voire régionales, qui précèdent ne sont pas dénuées d'arrière pensées électorales. Les députés qui les proposent et qui les votent cherchent aussi à attirer les voix des électeurs, facilement gagnées au moyen des progrès apportés par le chemin de fer. C'est encore une des caractéristiques de la politique ferroviaire du 19^e siècle, même si c'est, bien entendu, la seule qui n'est pas explicitement traduite dans les discours parlementaires et gouvernementaux.

Le poids de la politique électoraliste en Belgique est particulièrement bien synthétisé dans une étude de 1910 : vu les recettes considérables dégagées par les chemins de fer, et vu que ces recettes aboutissent directement dans la poche de l'Etat, les députés se sentent directement redevables vis-à-vis de leurs électeurs. « *L'électeur exige de son représentant la construction d'une gare monumentale, l'ouvrier de l'administration lui donne le mandat impératif d'obtenir une augmentation de son salaire. Comment pourraient-ils se dérober : l'Etat, n'est-ce pas le Parlement ? Les représentants sont aussi sollicités pour l'obtention des emplois. (...) Aussi, pour avoir plus de places à accorder, députés et sénateurs ferment les yeux sur les accroissements de personnel, qu'ils se garderaient bien de critiquer* ». Selon l'auteur, « *cette ingérence du parlementarisme dans l'exploitation du Réseau d'Etat est déplorable, car, par surenchère électorale, tous les représentants et même les Sections Centrales s'acharnent, avec une constance remarquable, à réclamer la diminution des recettes par la baisse des tarifs et l'augmentation des dépenses, soit par l'accroissement des salaires, soit par des constructions monumentales* »⁴⁰⁰. A titre d'exemple, la discussion du budget des chemins de fer pour 1901 a duré plus d'un mois, et près du tiers des parlementaires y prend la parole, le plus souvent pour exprimer des revendications locales⁴⁰¹. Une constatation similaire figure dans la biographie d'un député liégeois : « *en se spécialisant dans les problèmes de transport, en soulevant des questions pratiques, en attirant l'attention du gouvernement sur certaines difficultés rencontrées par les commerçants et les industriels, F. Braconier répond aux préoccupations de larges couches du corps électoral qu'il soit de gauche ou de droite. Aussi la presse d'opposition se garde-t-elle de toute critique vis-à-vis de ce député qui aurait pris la*

³⁹⁸ I. CASSIERS (1980), « La création et la gestion des chemins de fer... », *op.cit.*, pp. 163-164, citant l'étude précitée de E. MAHAIM (1910), *op.cit.*, p. 174, ainsi que l'ouvrage de Jules Destrée et Emile Vandervelde, *Le socialisme en Belgique*, Paris, 1898, p. 308.

³⁹⁹ E. VANDERVELDE (1903), *L'exode rural et le retour aux champs*, p. 155.

⁴⁰⁰ J. DEVYS (1910), *op.cit.*, pp. 197-206, et les nombreuses références aux travaux parlementaires.

⁴⁰¹ Voy. cette discussion aux *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1900-1901, pp. 1819-2250.

parole à la Chambre dans des termes analogues s'il avait été élu sur la liste catholique »⁴⁰². Les intérêts défendus sont d'abord régionaux, donc électoraux, avant d'être politiques. Même les premiers socialistes, qui font leur entrée au Parlement en 1894, y trouvent leur compte, et pas seulement grâce aux abonnements ouvriers. Le personnel des chemins de fer compte beaucoup de leurs partisans, et ils ont beau jeu de faire adopter des réformes en leur faveur ou de dénoncer le refus opposé par le gouvernement.

Intérêts politiques, sociaux, commerciaux et régionaux se confondent et exercent ainsi une profonde influence sur la politique ferroviaire. Le Parlement est d'ailleurs généralement considéré, à cette époque, comme une institution déstabilisatrice, constamment tiraillée entre son rôle de contrôle des finances publiques et la défense des intérêts électoraux propres à chaque parlementaire⁴⁰³.

CONCLUSIONS

Le développement des moyens de transport par voies ferrées se développe ainsi considérablement entre 1830 et 1914. Le réseau ferroviaire atteint, en 1913, presque 4.700 kilomètres, le réseau vicinal 3.990 kilomètres, les tramways 382 kilomètres⁴⁰⁴. 73.425 agents composent la puissante administration des chemins de fer. Outre leur impact sur le transport et les déplacements des voyageurs, les chemins de fer ont contribué à transformer en profondeur la société du 19^e siècle. Parmi d'autres changements, il est par exemple à l'origine de l'appropriation individuelle de la division d'une journée en heures et en minutes, et de l'uniformisation de ce système sur l'ensemble du territoire, là où, auparavant, chaque ville ou commune pouvait fixer son propre horaire, le plus souvent au rythme du soleil⁴⁰⁵.

Pour assurer la place de la Belgique dans le commerce international, mais aussi eu égard aux relations encore difficiles avec les Pays-Bas, notamment à cause du blocage de l'Escaut, c'est l'Etat qui prend l'initiative de construire l'ossature du réseau. Les sociétés privées ne bénéficient des premières concessions qu'à partir de 1845 mais se lancent ensuite avec frénésie dans l'aventure, grâce aux aides généreuses de l'Etat. Ce sont les craintes budgétaires qui ont principalement convaincu les gouvernants de délaisser le réseau affluant aux entrepreneurs privés. La réussite de la plupart des réseaux concédés comme l'échec de certains autres vont tous deux inciter ou contraindre, selon le cas, le gouvernement à racheter une à une les concessions. Si les raisons techniques, diplomatiques, d'amélioration du service, voire budgétaires, ne manquent pas, il ne faut cependant pas négliger les très nombreux intérêts personnels ou électoraux qui guident les décisions prises en matière d'octroi et de rachat des concessions jusqu'au début du 20^e siècle. Les chemins de fer sont non seulement le premier poste des recettes et des dépenses de l'Etat, mais ils constituent aussi, à partir

⁴⁰² N. CAULIER-MATHY (1980), « Industrie et politique au Pays de Liège. Frédéric Braconier (1826-1912) », p. 40.

⁴⁰³ M. LAFFUT (1985-1995), *op.cit.*, pp. 233-234.

⁴⁰⁴ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 494, 497 et 501.

⁴⁰⁵ K. VELLE (2001), « Les chemins de fer belges et l'unification du temps », p. 74. Voy. de nombreux autres effets identifiés par F. BUELENS, J. VAN DEN BROECK (2004), *op.cit.*, pp. 231-239.

des années 1860, le principal secteur économique du pays, dominant tant le nombre de sociétés cotées en bourse que, tel que calculé *a posteriori*, le produit intérieur brut.

Ces intérêts privés et électoraux mis à part, la politique ferroviaire a pour principal objectif, dans l'esprit libéral de l'époque, de favoriser le commerce et l'industrie. « *Toute la politique ferroviaire, à commencer par la construction à charge du Trésor public du premier réseau de chemins de fer, a tendu à favoriser le transport à bon marché des produits et le maintien d'une partie de la main-d'œuvre en milieu rural* »⁴⁰⁶. En ce sens, il faut répéter une fois encore que l'Etat est demeuré le principal acteur ferroviaire durant toute la période étudiée. Il est resté seul maître des principales lignes du réseau, les lignes les plus lucratives et les principales liaisons internationales. Si, certes, le nombre de kilomètres de lignes concédées a dépassé, durant une vingtaine d'années, le nombre de kilomètres de lignes de l'Etat, les revenus de l'Etat sont presque toujours restés supérieurs à ceux cumulés des sociétés concessionnaires.

Plus étonnant encore, l'œuvre ferroviaire est devenue la principale activité publique à la fin du 19^e siècle, dépassant en recettes, dépenses, nombre d'agents, capital immobilier, etc., toute autre activité publique, en ce compris la police, la justice ou l'enseignement.

⁴⁰⁶ G. KURGAN-VAN HENTENRYK (1986), *L'innovation technologique. Facteur de changement (XIXe – XXe siècles)*, p. 253.

CHAPITRE 3. LA NAISSANCE DES TÉLÉGRAPHES ET DES TÉLÉPHONES

La communication aux moyens de signaux visuels a toujours existé, depuis les légendaires voiles blanches ou noires que devait hisser Thésée, ou les signaux de fumée échangés par les populations amérindiennes. Leur fiabilité restait cependant tributaire de nombreuses circonstances, telles que la qualité des instruments optiques, les conditions météorologiques, la clarté du jour ou les erreurs humaines. Cela explique que, du Moyen Age au 19^e siècle, l'échange de correspondances relevait essentiellement de services postaux, lesquels participaient ainsi au développement des voies de communication et des moyens de transport.

L'ultime progrès réalisé dans la communication par signaux, avant l'utilisation de l'électricité, est soumis aux mêmes aléas que ses prédécesseurs, mais permet l'échange rapide d'assez longues correspondances sur des distances jusqu'alors inégalées. Il s'agit d'un système développé sur tout le territoire français à partir de 1792, inventé par Claude Chappe (1763-1805), qui reçoit le nom de *télégraphe*. On l'appelle aujourd'hui le télégraphe optique, aérien ou « de Chappe », pour le distinguer de son successeur, le télégraphe électrique. Ce système « *primitif* » a été brièvement installé en Belgique. Son histoire, dans nos contrées, offre un point de vue intéressant sur les motifs d'intervention des pouvoirs publics dans les communications, mis en évidence par les travaux de Bart van der Hertten (SECTION I).

A l'instar des chemins de fer, le télégraphe électrique constitue une des inventions majeures du 19^e siècle, caractérisant la seconde révolution industrielle. Fondé sur des expériences électriques déjà anciennes, c'est surtout le lien entre le magnétisme et l'électricité, grâce aux travaux du danois Hans Christian Ørstedt (1777-1851), du français André-Marie Ampère (1775-1836) et de l'anglais Michael Faraday (1791-1867), qui va permettre l'invention du télégraphe électrique. Les premiers systèmes, assez différents les uns des autres, sont mis en place en Angleterre par Charles Wheatstone (1802-1875) et son associé William Cooke (1806-1879), pour les chemins de fer naissants, à partir de 1837 ; en Prusse, par l'ingénieur Werner (von) Siemens (1816-1892), pour des besoins militaires d'abord, dans les années 1840 ; aux Etats-Unis, par Samuel Morse (1791-1872), dès 1844⁴⁰⁷. En Belgique, « *un mémoire lu à l'Académie de Belgique par M. Quetelet, le 10 février [1838], fait connaître le système et la première application qui en fut faite sur une distance de 2 ½ kilomètres, dans la direction du chemin de fer de Londres à Birmingham* »⁴⁰⁸, mais il faut néanmoins attendre 1846 avant d'y voir apparaître le télégraphe électrique.

Accompagnant le développement de la télégraphie, les recherches scientifiques se poursuivent pour tenter de transmettre la parole par voie électrique. Le nom de l'inventeur du téléphone ne fait pas l'unanimité, et plusieurs savants semblent pouvoir en revendiquer la paternité⁴⁰⁹ – d'aucuns n'ont pas manqué de le faire, y compris en

⁴⁰⁷ H.W. LINTSEN (1993), *Geschiedenis van de techniek in Nederland. De wording van een moderne samenleving 1800-1890*, t. 4, pp. 274-277.

⁴⁰⁸ Rapport de la commission des télégraphes électriques, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1849-1850, n° 171, p. 9.

⁴⁰⁹ Les plus souvent cités sont l'allemand Philippe REIS (1834-1874), l'italien Antonio MEUCCI (1808-1889) – auquel une résolution n° 269 de la House of Representatives américaine adoptée le 11 juin 2002 (!) rend hommage pour sa contribution à l'invention du téléphone –, et l'américain Elisha GRAY (1835-1901).

justice –. L’histoire ne retient en général qu’une date et un nom : 1876 et Alexandre Graham Bell (1847-1922). Il s’agit de la date à laquelle il obtint – dans des circonstances également controversées – le brevet qui lui a permis de commercialiser le téléphone, brevet considéré comme le « *most valuable single patent ever issued* »⁴¹⁰. Le génie de Bell fut en tout cas commercial tant sur le plan national qu’international, fondant un réseau d’entreprises encore actives aujourd’hui, dont la plus célèbre est l’*American Telephone & Telegraph* (AT&T)⁴¹¹. Il choisit dès 1880 Anvers comme siège européen de sa société d’exportation, l’*International Bell Telephone Company*, et marque ainsi l’arrivée du téléphone en Belgique (SECTION II).

La fin du 19^e siècle voit enfin le développement en Europe de la technique des « radiations électriques », suite aux découvertes et inventions successives de, parmi d’autres, l’allemand Heinrich Hertz (1857-1894)⁴¹², le français Edouard Branly (1844-1940), l’allemand Karl Ferdinand Braun (1850-1918) ou l’italien Guglielmo Marconi (1874-1937). Ces radiations, bientôt appelées les ondes radio, permettent la communication de signaux par les airs (radio-conduction) et, plus tard, de sons. La télégraphie et la téléphonie sans fil (TSF ou radiotélégraphie et radiotéléphonie) naissent ainsi au tournant du 20^e siècle. A l’instar de Bell avec le téléphone, Marconi réussit à commercialiser son invention dès 1900 et à la diffuser rapidement dans le monde entier. Le développement de la radio en Belgique demeure cependant pratiquement inconnu de l’historiographie nationale. A l’instar des autres moyens de télécommunications, l’Etat participe de manière déterminante, même si encore anecdotique, au déploiement de la TSF (SECTION III).

L’analyse des raisons de l’intervention publique et des motifs sous-jacents aux règles juridiques adoptées en matière de télégraphie et de téléphonie, avec et sans fil, clôt le chapitre (SECTION IV).

SECTION I – LE TÉLÉGRAPHE OPTIQUE⁴¹³

Le télégraphe optique inventé par Chappe en 1791 est un appareil en bois placé sur une tour ou un point culminant. Cet appareil consiste en un mât, sur lequel est fixé un axe mobile, aux deux extrémités duquel un bras amovible peut également prendre diverses positions. Chaque combinaison de l’axe mobile et des deux bras – près d’une centaine de combinaisons étaient utilisables – correspond à une lettre ou à un message codé. Un mât est installé tous les dix kilomètres environ ; les positions du télégraphe sont

⁴¹⁰ A.A. HUURDEMAN (2003), *The worldwide history of telecommunications*, p. 156; C.S. FISCHER (2003), « The Telephone Takes Command », pp. 145-151.

⁴¹¹ P. GRISET (2002), « Entre monopole et haute technologie, les mutations d’une entreprise dans la longue durée : le Bell System 1876-2000 ».

⁴¹² Il met en évidence, en 1886, l’existence des ondes électromagnétiques et donna son nom à l’unité de mesure des fréquences de celles-ci.

⁴¹³ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom. Transport en communicatie tijdens de 19^{de} eeuw*, pp. 77-82 ; D. HEADRICK (2003), « The Optical Telegraph », pp. 123-131 ; P. VERHOEST (2000), *Openbare telecommunicatie (1798-1998), twee eeuwen politieke economie van het netwerkbeheer in België*, pp. 20-27 ; R. KORVING, B. VAN DER HERTEN (1997), *Een tijding met de snelheid des bliksems. De optische telegraaf in de Nederlanden, 1800-1850* ; B. VAN DER HERTEN (1996), « De verre voorlopers van Belgacom. Van optische naar elektrische telegrafie in België, 1803-1850 » ; A.G.R., Archives de Belgacom, n° 1, 2 et 79.

observées à la longue-vue et transmises de poste en poste⁴¹⁴. Des systèmes de télégraphie optique comparables sont développés en Angleterre, en Espagne, en Suède et même aux Etats-Unis, en Egypte, en Algérie et en Australie, mais sans connaître un succès aussi retentissant qu'en France⁴¹⁵.

Les passionnants travaux de Bart van der Hertén et de Daniel Headrick montrent de manière convaincante que le système Chappe n'était pas tellement innovant, d'un point de vue technique, mais que son développement résulte avant tout du contexte révolutionnaire français. Le télégraphe y a été perçu à la fois comme un outil militaire de premier ordre et comme un moyen de renforcer le pouvoir central et l'unité nationale. Ces motifs expliquent la situation de monopole de ce premier système télégraphique, qui prohibait tant l'établissement de lignes particulières que l'usage des infrastructures de l'Etat⁴¹⁶. Suite aux conquêtes de Napoléon, les lignes télégraphiques gouvernementales sont prolongées, aux mêmes fins, jusqu'à Bruxelles d'abord, puis jusqu'à Amsterdam en 1811. La chute de l'empereur met cependant fin à cet éphémère moyen de communication dans nos contrées. La révolution belge de 1830 fait réapparaître le télégraphe aérien aux Pays-Bas, au service des armées du Roi Guillaume. Le réseau est cependant démantelé dès la fin des hostilités⁴¹⁷.

Malgré quelques débats nourris sur l'opportunité de recréer des lignes télégraphiques après l'indépendance belge, le gouvernement n'y a jamais donné suite⁴¹⁸. La mise en place d'un système de télégraphie optique, pourtant sollicitée de diverses parts, est resté lettre morte. De nombreuses voix s'étaient en effet élevées contre l'existence de lignes télégraphiques privées, apparues en Belgique peu après 1830, à la suite d'initiatives françaises comparables et plus ou moins clandestines. Elles servaient à ce que Bart Van der Hertén appelle *la guerre de bourse*, permettant à quelques riches négociants d'obtenir avant les autres les informations sur les cours boursiers (d'Anvers, puis de Londres) et d'en tirer profit (à la bourse de Bruxelles)⁴¹⁹. « *Lorsque le délire industriel et la fièvre de l'agiotage firent tourner [...] tant de têtes, des spéculateurs établirent*

⁴¹⁴ La plus célèbre trace de ce télégraphe est conservée dans le roman d'Alexandre DUMAS, *Le Comte de Monte-Cristo*, Gallimard, 1998 (collection Folio classique), vol. 2, p. 754 : « *mon Dieu, oui, un télégraphe. J'ai vu parfois au bout d'un chemin, sur un tertre, par un beau soleil, se lever ces bras noirs et pliants pareils aux pattes d'un immense coléoptère, et jamais ce ne fut sans émotion, je vous jure, car je pensais que ces signes bizarres fendait l'air avec précision, et portant à trois cents lieues la volonté inconnue d'un homme assis à une table, à un autre homme assis à l'extrémité de la ligne devant une autre table, se dessinaient sur le gris du nuage ou sur l'azur du ciel, par la seule force du vouloir de ce chef tout-puissant (...). Mais voilà qu'un beau matin j'ai appris que le moteur de chaque télégraphe était un pauvre diable d'employé à douze cents francs par an, occupé tout le jour à regarder (...) l'insecte au ventre blanc, aux pattes noires, son correspondant, placé à quelques quatre ou cinq lieues de lui* ».

⁴¹⁵ D. HEADRICK (2003), *op.cit.*, pp. 126-128.

⁴¹⁶ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 77-78 ; D. HEADRICK (2003), *op.cit.*, pp. 125-126. Jusqu'à l'adoption de la loi française du 2 mai 1837, les gouvernements français successifs n'ont cependant bénéficié que d'un monopole de fait, non contesté par les entrepreneurs privés (voy. E. HEPP (1864), « De la correspondance privée, postale ou télégraphique, dans ses rapports avec le droit civil, le droit commercial, le droit administratif et le droit pénal », p. 22).

⁴¹⁷ R. KORVING, B. VAN DER HERTEN (1997), *op.cit.*, pp. 23-34 et 69-84.

⁴¹⁸ B. VAN DER HERTEN (1996), « De verre voorlopers van Belgacom... », *op.cit.*, pp. 9-14. Voy. l'arrêté du 1^{er} octobre 1830 concernant la formation d'une ligne télégraphique sur les routes de Liège, Mons et Tournai, *Bulletin des arrêtés et actes du gouvernement provisoire de la Belgique*, 7 octobre 1830, p. 8 ; et les très intéressants dossiers n° 2203 des Archives du ministère des Affaires étrangères et n° 199 « Télégraphe 1833-1899 » des A.G.R., Ministère de la Justice, Administration de la Sûreté publique, Dossiers généraux.

⁴¹⁹ R. KORVING, B. VAN DER HERTEN (1997), *op.cit.*, pp. 85-97.

une ligne télégraphique entre Anvers et Bruxelles, dans le but d'exploiter d'une manière facile les variations des bourses de ces deux villes, en profitant les premiers de toutes les chances de gain. Leur combinaison réussit complètement »⁴²⁰.

Partagé entre le souhait de contrôler ces communications, et l'absence de toute législation qui le lui aurait permis, le gouvernement belge s'est finalement abstenu d'intervenir, laissant, pour la première fois dans les secteurs étudiés, le champ totalement libre à l'initiative privée. Il semble, comme le confirmeront les premiers balbutiements du télégraphe électrique, que les gouvernants aient surtout été peu convaincus de la réelle valeur ajoutée du télégraphe optique, eu égard aux moyens de communication qu'ils s'attachaient à développer et réorganiser par ailleurs : les postes et les chemins de fer.

SECTION II – LE TÉLÉGRAPHE ÉLECTRIQUE ET LE TÉLÉPHONE⁴²¹

Le traitement conjoint des deux principaux moyens de télécommunications mis en place dans la seconde moitié du 19^e siècle peut paraître de prime abord contestable, vu la structure de ce chapitre. Si les deux secteurs ont une histoire très comparable, les techniques et les premiers acteurs diffèrent. Il n'empêche, pour le juriste, le droit lié au développement des téléphones manque d'originalité : il se borne pour l'essentiel à renvoyer aux dispositions applicables aux télégraphes.

A. Public-privé : l'Etat, exploitant principal de nouveaux services publics

1) Le télégraphe, sur les traces du chemin de fer

Avant l'établissement de lignes télégraphiques électriques en Belgique, la presse – et singulièrement le *Moniteur belge* – ont consacré de nombreux articles aux possibilités offertes par ce moyen de communication naissant. Adolphe Quetelet⁴²², savant déjà renommé et directeur de l'Observatoire royal, se fait le promoteur ardent de l'invention

⁴²⁰ « Demande de suppression des lignes télégraphiques établies dans un intérêt privé », *La Belgique judiciaire*, 1842, col. 611, qui cite des extraits et commente la pétition du 12 décembre 1842 présente dans le dossier n° 2203 des Archives du ministère des Affaires étrangères.

⁴²¹ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom. Transport en communicatie tijdens de 19^{de} eeuw*, pp. 65-134 ; P. VERHOEST (2000), *Openbare telecommunicatie (1798-1998), twee eeuwen politieke economie van het netwerkbeheer in België*, pp. 19-43 ; F. DEHOUSSE, D. GILLEROT (1997), « La réglementation belge des télécommunications de 1876 à 1996 », p. 5-11 ; J. PIRARD (1985), *Le pouvoir central belge et ses comptes économiques 1830-1913*, vol. 2, pp. 770-800 et vol. 3, pp. 1439-1440 ; E. LECAT (1955), « Le financement des télégraphes et des téléphones », pp. 149-166 ; *Pandectes belges*, t. 29 (1889), v° « Dépêche télégraphique », et t. 106 (1913), v° « Télégramme », « Télégraphe » et « Téléphone ».

⁴²² QUETELET Lambert Adolphe Jacques (° Gand, 22 février 1796 - † Bruxelles, 17 février 1874), mathématicien, statisticien et astronome belge de renommée internationale, admis à l'Académie royale dès 1820, nommé directeur de l'Observatoire de Bruxelles en 1828, ses travaux le classent aussi parmi les précurseurs de la sociologie et de la démographie. Convaincu de l'importance de la collaboration internationale, il préside de nombreux congrès et conférences internationales, principalement en matière de statistique et de météorologie. Son rôle important dans la naissance de la télégraphie en Belgique semble bien anecdotique face à la diversité de ses travaux et de ses activités. Voy. E. WAXWEILER (1905), art. « Quetelet Lambert Adolphe Jacques », dans *Biographie nationale*, t. XVIII, col. 477-494 ; J.L. DE PAEPE, L. WELLENS-DE DONDER (1974), *Adolphe Quetelet, 1796-1874*.

développée par son ami, l'anglais Charles Wheatstone⁴²³. Il obtient, pour la société de celui-ci, l'octroi d'une concession le long de la ligne de chemin de fer entre Bruxelles et Anvers. « *Le télégraphe électrique, cette merveilleuse découverte de l'esprit humain, est en usage en Belgique depuis l'année 1846. Une compagnie anglaise obtint la concession de l'exploitation du télégraphe électro-magnétique entre Bruxelles et Anvers, par un acte du Ministre des Travaux publics, en date du 23 décembre 1845. Cette compagnie mit immédiatement la main à l'œuvre. La ligne fut établie et le service pût commencer dans le courant de l'année 1846* ». Cette ligne devait être exploitée dans l'intérêt général des relations commerciales, et plus seulement au profit de quelques uns⁴²⁴. Cette obligation imposée dans le contrat de concession amorce la transformation du service télégraphique en un service destiné au public. Le gouvernement ne prend cependant pas encore réellement la mesure de ce nouveau moyen de communication.

Sous la pression de l'administration des chemins de fer et du monde économique, il met cependant en place, en 1849, une commission « *pour l'étude de la télégraphie électrique, en vue de l'application qui pourrait en être faite sur les lignes des chemins de fer de l'Etat, en Belgique* » présidée par Quetelet. Celle-ci va servir de fondement politique et technique à l'adoption de la loi du 4 juin 1850 « *qui autorise le gouvernement à établir des télégraphes électriques sur les lignes de chemins de fer de l'Etat* »⁴²⁵. Sans l'énoncer expressément, l'Etat se réserve par cette loi l'exclusivité de l'installation et de l'exploitation des lignes télégraphiques, prévoyant d'emblée de racheter la concession octroyée à Cooke & Wheatstone quatre années auparavant. La révolution de l'attitude des gouvernants à l'égard des télégraphes est remarquable. Elle est principalement due aux progrès réalisés par les Etats voisins, et aux demandes de ceux-ci pour se relier à ou transiter par la Belgique. En moins d'une année, les travaux et les premières liaisons internationales sont réalisés, et les premières lignes exploitées dès 1851. Tous les pays limitrophes sont reliés avant la fin de l'année 1853, en ce compris les Pays-Bas⁴²⁶, l'ennemi d'hier, avec lequel il n'existe pourtant encore aucune liaison ferroviaire.

La grande utilité des télégraphes conduit les concessionnaires de chemins de fer à ériger leurs propres lignes, privées, mais les particuliers ne pouvaient pas en faire usage. Le ministre des travaux publics Beernaert le confirme en 1876, en ajoutant que « *jamais [les sociétés concessionnaires] n'ont demandé d'autorisation et jamais on n'a pensé à exiger qu'elles en obtinssent une* »⁴²⁷. En réalité, un projet de loi a bien été déposé en

⁴²³ WHEATSTONE Charles (° Gloucester, 6 février 1802 - † Paris, 19 octobre 1875), physicien et inventeur anglais, dont les principaux travaux ont concerné l'électricité et la télégraphie. Inventeur d'un des premiers télégraphes électriques, il l'a commercialisé avec son associé Cooke, notamment en Belgique entre 1846 et 1850. Voy. B. BOWERS (2001), *Sir Charles Wheatstone FRS 1802-1875*.

⁴²⁴ *Statistique générale de la Belgique. Exposé de la situation du Royaume (période décennale de 1841-1850)*, t. IV, p. 274 ; P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, p. 27. Voy. l'arrêté ministériel du 23 décembre 1845 et le dossier y afférent dans les archives de l'ancien Musée des postes et télécommunications ; ainsi qu'aux A.G.R., Archives de Belgacom, n° 2 : Etablissement des premières lignes et bureaux télégraphiques en Belgique (1835-1865).

⁴²⁵ *M.B.*, 7 juin 1850. Voy. le rapport de la commission en annexe du projet de loi, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1849-1850, n° 171 ; *Statistique générale de la Belgique, op.cit.*, p. 274 ; loi du 1^{er} mars 1851 qui autorise le gouvernement à régler provisoirement le tarif des correspondances télégraphiques, *M.B.*, 8 mars 1851 ; loi du 14 avril 1852 qui ouvre un crédit au département des travaux publics pour pourvoir à l'achèvement des lignes télégraphiques, *M.B.*, 20 avril 1852.

⁴²⁶ H.W. LINTSEN (1993), *op.cit.*, t. 4, p. 281, et les références citées aux archives hollandaises.

⁴²⁷ *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1875-1876, 9 mai 1876, p. 929.

1857 pour soumettre ces lignes privées à un régime d'autorisation, mais il n'a jamais été adopté, vraisemblablement à cause des élections et du changement de majorité qu'elles ont emporté⁴²⁸. Depuis cette date, le gouvernement a préféré conclure des accords avec les sociétés concessionnaires pour partager les locaux et établir des lignes le long des voies concédées. Cela expliquerait l'augmentation significative des kilomètres de lignes télégraphiques exploitées par l'Etat au début des années 1860⁴²⁹. Désormais, la télégraphie est un *service public*, expressément qualifié comme tel⁴³⁰, à l'instar des postes et des chemins de fer. Les ministres successifs, gagnés par l'idée qu'un tel service doit être accessible à tous, ne cessent d'encourager l'expansion du réseau télégraphique. Le nombre de bureaux et de lignes déployées sur l'ensemble du territoire national progresse de manière continue jusqu'à la Première Guerre mondiale⁴³¹.

La télégraphie « *privée* » continue néanmoins à poser question, et à se développer. En droit, de manière constante, le gouvernement considère que rien n'interdit à un particulier « *de se relier télégraphiquement ou téléphoniquement à un autre particulier, pour autant, bien entendu, que l'établissement des fils, avec ou sans prise d'appui, ait été autorisé par les propriétaires et occupants des biens à emprunter et que l'usage de la ligne privée par des tiers reste exclusif de toute perception, directe ou indirecte, de taxe* »⁴³². Si l'objectif, par contre, est d'ouvrir les lignes au public moyennant péage, une loi est nécessaire pour l'autoriser, conformément aux règles applicables en matière de concessions de péage. Tel est l'objet de la loi du 23 mai 1876 autorisant des concessions de télégraphie locale. Cette loi limite cependant le champ d'application de ces concessions au périmètre d'une commune ou d'une agglomération⁴³³. L'intention est de permettre des communications rapides au sein même des agglomérations. Vu le coût d'établissement d'un tel service, jugé superflu, et en période de déficit des services télégraphiques, le gouvernement a préféré le concéder. Vu ce coût également, et à cause de l'apparition du téléphone, aucune entreprise privée n'a finalement jamais exploité de lignes télégraphiques ouvertes au public ; la loi de 1876 n'a donc jamais été appliquée à la télégraphie⁴³⁴.

⁴²⁸ Ce que n'a pas perçu B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, p. 92. Voy. le projet de loi relatif aux télégraphes, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1856-1857, n° 146.

⁴²⁹ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 91-93 et les références citées.

⁴³⁰ Exposé des motifs de la loi du 14 avril 1852, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1851-1852, n° 154, p. 9 ; projet de loi du 17 mars 1870, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1869-1870, n° 120, p. 3 ; ainsi que la contribution du directeur de l'exploitation télégraphique J. PIERART, dans F. PASSELECQ (1933), *L'essor économique belge. Services publics*, pp. 45-49.

⁴³¹ Voy. la base de données établie par B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 470-471, qui témoigne de cette progression constante.

⁴³² Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1869-1870, n° 165, p. 9 ; arrêté royal du 6 décembre 1878 – Raccordement au réseau de l'Etat des embranchements télégraphiques privés, *M.B.*, 8 décembre 1878, remplacé par arrêté royal du 6 novembre 1882 – Raccordement au réseau de l'Etat des lignes télégraphiques et téléphoniques privées, *M.B.*, 8 novembre 1882 ; exposé des motifs de la loi du 10 juillet 1908, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1908, n° 5, p. 2.

⁴³³ Art. 1^{er} de la loi du 23 mai 1876, *M.B.*, 28 mai 1876. Le ministre précise que « *c'est au point de vue de la concession de péages, et de l'exploitation d'un service au profit du public que la loi se place ; elle ne régit pas d'autres situations* » (*Ann.parl.*, Chambre, sess. 1875-1876, 9 mai 1876, p. 929). Voy. A.G.R., Archives de Belgacom, n° 542 : Concessions de lignes télégraphiques destinées à la correspondance privée locale (industriels et commerçants) dans le périmètre d'une ville ou de plusieurs communes agglomérées (1865-1880).

⁴³⁴ *Statistique générale de la Belgique. Exposé de la situation du Royaume de 1876 à 1900*, vol. 3, p. 701.

2) Le téléphone, sur les traces du télégraphe

La Belgique, plus précisément Anvers et son port, est choisie par les sociétés détentrices du brevet de l'américain Graham Bell relatif à un système de télégraphie vocale, pour abriter le siège de la société américaine *International Bell Telephone Company*, au début de l'année 1880. Les premières demandes de concessions locales sont adressées aux administrations dès 1879. Le gouvernement décide d'élargir immédiatement, par arrêté royal du 15 mars 1880, le champ d'application de la loi de 1876 à d'éventuelles concessions locales de téléphonie, sans crainte de voir ce service « *secondaire* » faire ombre à la télégraphie⁴³⁵. Les premiers réseaux locaux de téléphonie sont déployés la même année, soit par des filiales locales de *Bell*, soit par de petites sociétés concurrentes. L'incompatibilité technique des appareils utilisés empêche cependant les abonnés d'un réseau de communiquer avec les abonnés d'un autre réseau (il y a deux réseaux concurrents à Anvers et à Liège, trois à Bruxelles). Cette situation conduit à la fusion et/ou au rachat des petits exploitants par la puissante *Bell* dès 1881, sous le nom de *Compagnie belge du téléphone Bell*. La *Bell Telephone Manufacturing Company* (BTMC), associant des capitaux belges et américains, est ensuite fondée en 1882, à Anvers toujours, en vue de démarrer une production européenne des appareils et équipements téléphoniques *Bell*. Le monopole n'est en réalité pas là où on l'attend : par ses multiples brevets, *Bell* est le seul consortium apte à construire des réseaux téléphoniques ; il truste d'ailleurs les premières concessions dans la plupart des pays européens, et la Belgique n'y fait pas exception⁴³⁶.

Par la loi du 11 juin 1883, le gouvernement se réserve en effet le droit d'établir et d'exploiter des réseaux téléphoniques, *ou de les concéder*. Il affirme à cette occasion – même si la pratique va le démentir – qu'une concession ne constitue pas un monopole, en renvoyant à la législation applicable aux concessions de tramways. Et il accorde – régularise plutôt – dans la foulée, aux compagnies *Bell*, des concessions pour les villes de Bruxelles, Anvers, Gand, Liège, Charleroi, Verviers et La Louvière. Les réseaux de Louvain et de Mons sont concédés à des particuliers. De manière remarquable, eu égard au monopole de fait de *Bell*, le gouvernement se réserve l'exploitation des communications téléphoniques à établir entre ces réseaux locaux. Il transforme à cet effet ses lignes télégraphiques, de sorte qu'elles puissent simultanément servir aux liaisons téléphoniques, grâce à l'invention développée par un jeune chercheur belge, François Van Rysselberghe⁴³⁷. Il annonce en outre explicitement son intention de se

⁴³⁵ Compte-rendu des opérations pour l'année 1880, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1880-1881, n° 228, p. 180. Ce procédé est cependant vivement critiqué par certains députés et la doctrine juridique à leur suite : *Pandectes belges*, t. 6 (1881), v° « Adjudication par l'Etat », col. 403-415, n° 319-342 ; A. GIRON (1885), *Le droit administratif de la Belgique*, t. 1, p. 422 ; A.G.R., Archives de Belgacom, n° 15 : Introduction du téléphone à l'Administration des Télégraphes de l'Etat belge (1877-1878).

⁴³⁶ Arrêté royal du 15 mars 1880 – Règlement relatif aux concessions de télégraphie ou de téléphonie, *M.B.*, 21 mars 1880, abrogé par arrêté royal du 17 septembre 1883, *M.B.*, 21 septembre 1883 ; *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1881-1882, 15 et 16 novembre 1881, pp. 32-61. Voy. notamment C. MOURLON (s.d.), *La téléphonie privée en Belgique* ; COMPAGNIE BELGE DU TÉLÉPHONE BELL (1881), *Mémoire sur la situation faite par le gouvernement aux promoteurs de la téléphonie en Belgique* ; H. BRUNARD (1884), *De la téléphonie. Commentaire de la loi du 11 juin 1883* ; P. VERHOEST (1991), « De maatschappelijke en technologische constructie van de Belgische telefoonnetten in de 19^{de} eeuw: een structurele analyse ».

⁴³⁷ VAN RYSSELBERGHE François (° Gand, 24 août 1846 - † [Anvers, février] 1893), physicien, mathématicien et météorologue belge, dont la plus célèbre contribution scientifique est précisément ce système de transmission simultanée de communications téléphonique et télégraphique sur un même câble, qui lui valut d'être nommé en 1884 électricien consultant auprès de l'administration des postes et

charger seul, au terme des concessions, de l'exploitation des téléphones⁴³⁸. Sauf quelques ultimes concessions jusqu'en 1886 (Namur, Courtrai, Malines, Termonde), c'est également l'administration qui se charge du développement de nouveaux réseaux, en particulier là où l'intérêt privé demeure faible (Ostende, Bruges, Tournai, Landen, Huy).

Des difficultés de connexion persistent cependant entre les réseaux privés et publics. Les revenus des communications entre réseaux doivent en outre être partagés. Et le monopole de fait de *Bell* ne cesse de poser question. Le Parlement pousse le gouvernement à racheter l'ensemble des réseaux concédés⁴³⁹. Celui-ci y procède entre 1893 et 1896, soit dix ans après l'octroi de chaque concession, comme prévu par le cahier des charges annexé à la loi du 11 juin 1883. A dater de cette reprise, l'administration s'engage à nouveau dans une expansion forte des réseaux locaux et interurbains, ayant pour principal objectif, à l'instar des télégraphes, de couvrir l'ensemble du territoire national⁴⁴⁰. L'emprise des sociétés *Bell* ne disparaît pas pour autant. Des ingénieurs dissidents de *Bell* créent en 1890 l'*Antwerp Telephone and Electrical Works* (ATEA – Atelier de Téléphonie et d'Electricité d'Anvers). Toutes deux, rapidement érigées au rang de « *grandes firmes nationales* », fournissent presque exclusivement le matériel téléphonique utilisé en Belgique avant la Première Guerre mondiale⁴⁴¹.

* * *

*

Au fil d'un processus très comparable, l'Etat se trouve donc, à l'aube du 20^e siècle, seul à la manœuvre des réseaux télégraphiques et téléphoniques nationaux. Il a laissé les deux inventions se développer sans trop y croire, au départ. Il les a rapidement soumises à un régime de concession puis, après quelques années à peine, il en a repris l'exploitation, rachetant les réseaux construits par les entrepreneurs privés. Dans les textes juridiques, le monopole n'est pas affirmé comme tel, mais dans la pratique, l'Etat est bien le seul à pouvoir exploiter les deux services, et à pouvoir en retirer des

télégraphes. Voy. les hommages publiés à son décès dans *Ciel et terre*, vol. 13, 1893, pp. 557-574 – disponible sur <http://adsabs.harvard.edu> (consulté le 10 novembre 2010).

⁴³⁸ Loi du 11 juin 1883 concernant l'établissement et l'exploitation de réseaux téléphoniques, *M.B.*, 12 juin 1883 ; exposé des motifs de la loi du 11 juin 1883, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1882-1883, n° 83, p. 2 ; rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1882-1883, n° 157, pp. 1-5 ; exposé des motifs de la loi du 26 décembre 1883, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1883-1884, n° 22, p. 3 ; arrêté royal du 4 décembre 1883 octroyant la concession montoise, *M.B.*, 7 décembre 1883, p. 396 ; compte rendu des opérations pour l'année 1884, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1884-1885, n° 168, partie B, p. 20 ; exposé des motifs de la loi du 26 décembre 1891, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1891-1892, n° 12, pp. 4-5. Voy. aussi A.G.R., Archives de Belgacom, n° 329 : Convention entre la société Mourlon & Cie (Bruxelles) et l'Administration des Télégraphes concernant l'appropriation pour la téléphonie à longue distance du réseau complet des fils télégraphiques de l'Etat belge, conformément au système Van Rysseberghe (1883-1887).

⁴³⁹ *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1884-1885, 7 juillet 1885 ; rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1890-1892, n° 68, p. 27 ; ainsi que la contribution du directeur des téléphones J. VAN UBBEL, dans F. PASSELECQ (1933), *op.cit.*, p. 50.

⁴⁴⁰ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 126-131 ; E. LECAT (1955), *op.cit.*, pp. 158-163. Voy. par exemple l'arrêté royal du 22 décembre 1894 – Reprise par l'Etat du réseau téléphonique de Namur – Tarifs, *M.B.*, 28 décembre 1894.

⁴⁴¹ 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. 107.

bénéfices éventuels. Une différence subsiste cependant. D'un côté, l'Etat s'est construit une solide expertise technique en matière de télégraphie, et s'est rapidement affranchi du privé, auquel il se borne à commander des câbles et des matières premières. De l'autre, par contre, il reste fort dépendant des technologies et usines privées, en particulier issues du conglomérat de sociétés, de brevets et d'inventions gravitant autour du système *Bell*.

B. Organisation administrative : l'administration des télégraphes et des téléphones

Suite au vote de la loi du 4 juin 1850, le gouvernement crée un « *service des télégraphes électriques* » au sein de l'administration des chemins de fer, chargé « *de pourvoir à son exécution, à l'entretien des lignes et des appareils, à la transmission des dépêches du gouvernement et des particuliers, à la perception des droits, à la tenue de la comptabilité et généralement à tous les détails de ce service* ». Le nouveau service relève donc également de l'important ministère des travaux publics. Il devient une direction autonome au sein du ministère des travaux publics en 1857⁴⁴².

L'association avec les chemins de fer n'est pas qu'administrative. Les agents des chemins de fer, mais aussi des postes, participent au service télégraphique. Nombre de stations de chemins de fer ou de bureaux de poste (tous, à partir de 1865) peuvent être utilisés pour déposer un télégramme. Les facteurs se chargent de déposer les télégrammes jusqu'au bureau de poste local, lorsqu'il n'existe pas de ligne télégraphique, voire plus tard jusqu'au domicile⁴⁴³. Des liens similaires sont établis à l'apparition du téléphone, qui relie rapidement tous ces bureaux, dont plusieurs servent également de bureau téléphonique public⁴⁴⁴. Les liens entre les trois administrations sont donc avant tout pratiques. L'exploitation publique des télégraphes et, plus tard, des téléphones, repose donc, à l'instar de ses deux prédécesseurs, sur une administration centrale et sur un réseau de bureaux télégraphiques et d'agents spécialisés.

Vu « *l'importance croissante de ces diverses branches de service* », l'administration des chemins de fer est séparée de celles des postes et télégraphes en 1877⁴⁴⁵. L'évolution est significative du rôle désormais dévolu aux télégraphes, moins liés aux chemins de fer qu'au service postal. Pour une raison essentiellement politique, à savoir le retour des catholiques au pouvoir, le ministère des travaux publics est scindé en 1884, et ses principales compétences sont reprises par un nouveau ministère des chemins de fer, des postes et des télégraphes, au sein duquel est maintenue l'administration des postes et des télégraphes. Dès 1888 cependant, vu l'importance prise par les deux services, une administration des télégraphes est érigée. Malgré la place prise par la téléphonie enfin, ce n'est qu'à partir de 1910 que se dessine une séparation entre la gestion administrative des télégraphes et des téléphones, officialisée par l'érection d'une administration des

⁴⁴² Arrêté royal du 1^{er} août 1850 portant organisation du service des télégraphes électriques, *M.B.*, 15 août 1850, et le rapport au roi, *Pasinomie*, 1850, p. 235. K. VELLE (1993), *Het Ministerie van Openbare Werken (1837-1990)*. I. *Organisatie*, pp. 145-153 et 230-251, et II. *Bevoegdheden*, pp. 638-639.

⁴⁴³ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, p. 93 ; art. 19 du règlement provisoire adopté par arrêté royal du 10 mars 1851, *M.B.*, 12 mars 1851.

⁴⁴⁴ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, p. 126.

⁴⁴⁵ Arrêté royal du 15 novembre 1877, *M.B.*, 23 novembre 1877 ; K. VELLE (1993), *op.cit.*, t. 1, pp. 153-157.

télégraphes et des téléphones en 1913, composée de deux directions distinctes⁴⁴⁶. Pour rappel encore, les irrégularités constatées dans les nombreux contrats de travaux et de fournitures, au préjudice de l'administration des chemins de fer et des postes et télégraphes, donnent naissance en 1910 à un Comité supérieur de contrôle spécialement chargé de contrôler les adjudications au sein du ministère⁴⁴⁷.

Les agents et bureaux décentralisés sont pour leur part désignés, de façon constante mais non officielle, par l'appellation de « *régie du télégraphe* » et de « *régie du téléphone* », voire regroupés parmi les « *régies industrielles exploitées par l'Etat* »⁴⁴⁸. Le terme fleurit en effet à la fin du 19^e siècle (voy. *infra*).

*

Si l'acteur central est l'Etat, il n'est pas anodin de signaler que les communes – les grandes villes surtout –, dans le cadre de leurs compétences, établissent également des lignes télégraphiques, dont les particuliers ne peuvent en principe pas faire usage. Le bourgmestre de la Ville de Bruxelles le décrit fort bien en 1876 : « *nous avons à l'hôtel de ville un bureau télégraphique central d'où partent des fils qui se dirigent sur les divers bureaux de police, sur la gendarmerie, sur les pompiers, sur les magasins de la ville, sur les ateliers, sur Braine-l'Alleud pour le service des eaux, pour le canal, en un mot, pour tous les grands services où la rapidité des communications est nécessaire dans l'intérêt de tous. Nous avons été plus loin, nous avons admis que les particuliers qui ont de grandes usines, qui ont des intérêts considérables à avoir des secours très rapides, établissent un service télégraphique à leurs frais, relié au service communal* ». Il conclut : « *Chaque fois que la commune n'agit que dans l'intérêt de ses administrés, lorsqu'elle ne fait rien pour contrarier le monopole de l'Etat, elle a le droit d'établir des fils télégraphiques* »⁴⁴⁹. En toute hypothèse, l'Etat ne s'y est jamais opposé. Mais il a repoussé fermement l'octroi d'un quelconque pouvoir aux communes pour autoriser les concessions de télégraphie locale, refusant qu'elles puissent porter atteinte au monopole de l'Etat. Il a tout aussi fermement exclu qu'elles se chargent de l'exploitation des réseaux téléphoniques, craignant qu'elles empêchent de réaliser « *l'unité de l'exploitation* »⁴⁵⁰.

⁴⁴⁶ Arrêtés royaux du 16 juin 1884, *M.B.*, 16-17 juin 1884 ; du 23 mai 1888, *M.B.*, 24 mai 1888 ; et du 3 mai 1913, cités par C. DEVOLDER (1995), *Het ministerie van Verkeer en van Post, Telegrafie en Telefonie (1884-1990). I. Organisatie*, vol. 1, pp. 360, 375-382 et 427-441. Pour rappel, le ministère lui-même est scindé, de manière très éphémère, entre 1912 et 1914 (arrêtés royaux du 11 novembre 1912, *M.B.*, 11-12 novembre 1912 ; et du 28 février 1914, *M.B.*, 28 février 1914).

⁴⁴⁷ Arrêté royal du 30 octobre 1910, cité par l'arrêté royal du 5 mars 1912, *M.B.*, 8 mars 1912. Voy. également J. VAN BACKLÉ (1984), *Het Hoog Comité van Toezicht. Een bestuurswetenschappelijke studie (1910-1938)*.

⁴⁴⁸ Voy. par exemple le rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1913-1914, n° 159, p. 64 ; exposé général du budget de l'Etat pour l'année 1909, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1908-1909, n° 4, p. IX.

⁴⁴⁹ Intervention du député bourgmestre libéral Jules ANSPACH, *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1875-1876, 9 mai 1876, p. 930 ; Bruxelles, 9 août 1882, *La Belgique judiciaire*, 1883, col. 132, avec note ; confirmé par Cass. 29 novembre 1883, *La Belgique judiciaire*, 1885, col. 612.

⁴⁵⁰ Note du rapporteur pour motiver son opinion en faveur du droit des communes d'autoriser l'établissement des télégraphes locaux sur leur territoire, et sur l'intérêt des habitants à cette décentralisation, annexe au rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1875-1876, n° 143, p. 6, et les discussions qui l'ont suivie, *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1875-1876, 9 mai 1876, p. 926 et s. ; rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1882-1883, n° 157, p. 4.

C. Financement : les péages sur les dépêches télégraphiques et sur les conversations téléphoniques

La première ligne télégraphique, concédée en 1846, doit être entièrement financée par la société concessionnaire *Cooke & Wheatstone*. Celle-ci reçoit, en échange, les revenus liés à cette ligne durant une période de 21 ans. Ces revenus ne semblent pas avoir été très satisfaisants, et vont favoriser la reprise de cette ligne par l'Etat en 1850⁴⁵¹.

L'exploitation des télégraphes par l'Etat, à partir de 1850, est financée par des crédits successifs, dont le premier est octroyé par la loi précitée du 4 juin 1850. Ces crédits sont parfois ouverts au sein même du budget du ministère des travaux publics (1850, 1852, 1866, 1869, 1872), parfois couverts par l'emprunt (bons du Trésor ou émission de rentes)⁴⁵². Les dépenses sont relatives aux frais de premier établissement – la construction des lignes télégraphiques et l'achat des appareils – et aux frais d'entretien (en réalité, le plus souvent, de remplacement de poteaux, câbles ou télégraphes), mais surtout, à l'instar des postes, aux frais de personnel qui demeurent prépondérants jusqu'après la Première Guerre mondiale.

Si les crédits peuvent être ouverts au sein du budget de l'Etat, c'est surtout parce que toutes les recettes de l'exploitation télégraphique sont versées au Trésor et inscrites au « *budget des voies et moyens* ». Ces recettes proviennent principalement des taxes payées par les particuliers pour leur correspondance télégraphique. Ces tarifs sont calculés sur la base de la distance parcourue, d'une part, et du nombre de mots par dépêche, d'autre part⁴⁵³. Ils sont d'abord maintenus à un niveau élevé, pour éviter d'engorger un réseau ne disposant encore que d'une capacité limitée : le coût minimal d'une dépêche est de 2 francs 50 centimes, soit 25 fois plus cher que le coût minimal d'une lettre envoyée par la poste. Au fur et à mesure des progrès techniques et de l'extension des lignes, les tarifs sont baissés (en 1855, 1859, 1862). En 1865, le prix d'une dépêche est fixé à 50 centimes par vingt mots, quelle que soit la distance, et moyennant affranchissement préalable par un timbre télégraphique. Il est remarquable que cette réforme intervienne cinq ans avant que la poste se dote elle aussi d'une taxe uniforme. Lors de chaque réforme, la quantité de télégrammes envoyés est plus que doublée. La tendance est similaire pour la correspondance internationale, qui connaît cependant moins d'abaissements de tarifs⁴⁵⁴.

Les budgets et les comptes établis durant cette période ne permettent pas « *de se faire une idée précise du prix de revient de l'exploitation, ni de la charge réelle ou de l'avantage que le télégraphe représente pour l'Etat* ». Ils ne tiennent notamment pas compte, dans leurs dépenses, des services significatifs gracieusement rendus par le personnel et les locaux des postes et des chemins de fer. Ils ne tiennent pas davantage compte, dans leurs recettes, de la gratuité des télégrammes « *de service* » acheminés pour ces deux services publics et pour le gouvernement, qui représentent en moyenne le

⁴⁵¹ Voy. les documents d'archives cités par B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, p. 85 ; F. PASSELECQ (1933), *op.cit.*, p. 45.

⁴⁵² E. LECAT (1955), *op.cit.*, pp. 152-154.

⁴⁵³ Art. 5 de la loi du 1^{er} mars 1851, *M.B.*, 8 mars 1851 ; art. 1^{er} de l'arrêté royal d'exécution du 10 mars 1851, *M.B.*, 11 mars 1851.

⁴⁵⁴ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 93-94, 105-106 et 108 ; arrêté royal du 27 septembre 1865 – Correspondances télégraphiques – Convention internationale de 1865 – Exécution, *M.B.*, 19 octobre 1865.

tiers de la correspondance⁴⁵⁵. Il n'empêche, la balance comptable est régulièrement dressée par l'administration, et est fortement bénéficiaire au cours des vingt premières années d'exploitation. Après 1870 cependant, l'absence de rentabilité des lignes secondaires, les tarifs bas, la crise économique frappant le pays, mais aussi la concurrence des postes et, progressivement, des téléphones, maintiennent les services télégraphiques en déficit jusqu'en 1905⁴⁵⁶. C'est ce déficit qui justifie la seule hausse des tarifs du 19^e siècle, en 1880 : 50 centimes ne permettent désormais plus que dix mots, au lieu de vingt⁴⁵⁷.

*

L'exploitation des réseaux téléphoniques par l'Etat s'insère dans le cadre budgétaire existant pour les télégraphes : crédits au budget ordinaire du ministère, emprunts via le budget extraordinaire pour la plupart des dépenses de premier établissement, et recettes versées au budget des voies et moyens. Seules font exception les sommes nécessaires pour racheter les concessions de téléphonie locale. Il s'agit d'annuités, conformément aux conditions posées par le cahier des charges de 1883, inscrites entre 1893 et 1911 au budget de la dette publique⁴⁵⁸.

Le calcul de la tarification diffère par contre fondamentalement de celui des télégraphes. Les utilisateurs paient d'abord un abonnement annuel ou semestriel, qui leur permet de disposer d'un poste téléphonique. Le prix de l'abonnement varie en fonction de la distance entre l'habitation et le bureau central⁴⁵⁹. Au sein du groupement téléphonique local de l'abonné, le nombre et la durée des communications sont alors illimités. Lorsqu'une communication s'étend hors du réseau « *local* », pour utiliser les infrastructures dites « *interurbaines* » de l'Etat, il faut en outre s'acquitter d'une taxe de « *conversation* », calculée par unité de cinq minutes⁴⁶⁰. Une réforme importante de ces calculs entre en vigueur en 1914. Le nouveau système de taxation adopté comporte « *le paiement d'une taxe de base variable avec l'importance du réseau* » et une redevance forfaitaire pour un nombre déterminé de conversations par an (1.200, 3.000, 6.000 ou 10.000) au sein d'un « *groupement régional* ». Le nombre de conversations à l'intérieur

⁴⁵⁵ E. LECAT (1955), *op.cit.*, pp. 153-154 ; B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, p. 101. Sans compter d'autres anomalies encore : les dépenses télégraphiques comptabilisent ainsi, de 1884 à 1893, les investissements téléphoniques, mais pas les recettes produites par les téléphones, aggravant le déficit durant cette période (P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, p. 51).

⁴⁵⁶ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 98 et 467-468 ; les « compte rendu des opérations » des chemins de fer de l'Etat entre 1870 et 1905.

⁴⁵⁷ Arrêté royal du 19 janvier 1880 – Nouveau tarif téléphonique, *M.B.*, 20 janvier 1880.

⁴⁵⁸ E. LECAT (1955), *op.cit.*, pp. 158-159. Les annuités étant fondées sur les bénéfices des trois dernières années avant le rachat de la concession, aucun prix ou indemnité n'est dû en cas de perte. Le concessionnaire de Iseghem-Courtrai, le sieur CAHEN, en fit les frais, son réseau ayant été racheté pour un prix dérisoire (Civ. Bruxelles, 2 avril 1898, *Pandectes périodiques*, 1898, n° 1529 ; Bruxelles, 11 janvier 1900, *Pandectes périodiques*, 1900, n° 440 ; Cass. 20 décembre 1900, *Pas.*, 1901, Cassation, p. 77).

⁴⁵⁹ Arrêté royal du 29 juin 1886 fixant le taux des abonnements au réseau téléphonique d'Ostende et la taxe des conversations dans les bureaux publics de ce réseau, cité et modifié par arrêté royal du 7 octobre 1889, *M.B.*, 13 octobre 1889.

⁴⁶⁰ Arrêté royal du 10 octobre 1884 – Correspondances téléphoniques, *M.B.*, 17 octobre 1884, et ses multiples modifications ultérieures. A noter que, au départ, une surtaxe de nuit était appliquée, de même qu'une différenciation des tarifs en fonction de la distance du correspondant. Ces modes de tarification ont rapidement disparu.

d'un groupement n'est donc plus illimité, mais leur durée reste libre. Pour les tarifs « *interurbains* » enfin, l'unité de conversation est réduite à trois minutes⁴⁶¹.

La rapidité du développement des téléphones est notamment illustrée par les recettes ainsi produites. Pour la première fois en 1902, les recettes des téléphones dépassent celles des télégraphes ; dix ans plus tard, en 1912, elles sont déjà deux fois plus importantes que les revenus des télégraphes, qui ont pourtant poursuivi leur croissance et étaient redevenus bénéficiaires depuis 1905⁴⁶².

D. Régime juridique : la reproduction des régimes postaux et ferroviaires

1) Protection des utilisateurs : secret des correspondances et droit d'accès au service

Le secret des dépêches télégraphiques est prévu d'emblée dans la législation belge. Il est imposé par la loi du 1^{er} mars 1851 et ses arrêtés d'exécution : « *tout agent du gouvernement qui supprime des correspondances télégraphiques ou qui en viole le secret, est puni des peines portées en l'art. 187 du code pénal* ». Renvoi est donc fait aux infractions... postales du code pénal de 1810, toujours en vigueur⁴⁶³. Le secret des dépêches télégraphiques est ensuite spécialement consacré par les articles 149 et 150 du nouveau code pénal adopté en 1867, témoignant de son importance malgré le fait qu'aucune violation du secret par les agents des télégraphes n'ait été constatée. La mesure est surtout préventive, et elle est efficace⁴⁶⁴. L'ensemble de ces dispositions est enfin rendu applicable aux communications téléphoniques par l'article 2 de la loi précitée du 11 juin 1883. Le respect du secret par les particuliers ne fait par contre pas expressément l'objet d'une disposition légale avant 1930. La doctrine considère cependant qu'il y a un grand nombre de dispositions qui peuvent s'appliquer au particulier qui « *dans une intention de lucre, vole, détourne ou s'approprie d'une façon quelconque (...) une dépêche télégraphique* »⁴⁶⁵. Aucune exception n'est initialement prévue au secret des télégrammes, même si, en pratique, tout le monde s'accorde pour que les deux exceptions en matière postale s'appliquent aux dépêches télégraphiques. Le droit de perquisition et de saisie, en cas d'infraction, est d'ailleurs organisé par circulaire dès 1864⁴⁶⁶. La question est plus complexe, et d'ailleurs irrésolue à l'époque,

⁴⁶¹ Arrêté royal du 12 août 1911 – Téléphone – Usage public – Règlement de taxes, *M.B.*, 16 septembre 1911, détaillé dans le rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1913-1914, n° 159, p. 60.

⁴⁶² B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, comp. les tableaux pp. 468 et 473.

⁴⁶³ Art. 14, al. 2 de la convention ratifiée le 20 juin 1850, *M.B.*, 28 juin 1850 ; art. 4 de la loi du 1^{er} mars 1851, *M.B.*, 8 mars 1851 ; art. 18 de l'arrêté royal d'exécution du 10 mars 1851, *M.B.* 11 mars 1851 ; art. 32 à 34 du règlement provisoire pour les tarifs et les correspondances télégraphiques, *M.B.*, 12 mars 1851 ; art. 5 de la Convention télégraphique internationale de 1865 ; art. 2 de la Convention télégraphique internationale de 1875 (voy. *infra*). Sur les infractions postales, voy. *supra*, chapitre 1^{er}, section I, B, note 41 ; ainsi que la référence à la loi française, reproduite en annexe du rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1850-1851, n° 81, p. 8. Voy. aussi A.G.R., Archives de Belgacom, n° 337 : Secret des correspondances télégraphiques (modification du système de fermeture des télégrammes privés) (1890-1909).

⁴⁶⁴ J.M. GIRARDIN (1868), « Législation spéciale des télégraphes en Belgique », p. 119.

⁴⁶⁵ J.S.G. NYPELS, J. SERVAIS (1896), *Le Code pénal belge interprété*, vol. 1, p. 459 ; J.M. GIRARDIN (1868), *op.cit.*, p. 121. Voy. aussi un projet de loi non adopté relatif aux télégraphes, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1856-1857, n° 146 ; l'article 7 de la loi du 23 mai 1876, *M.B.*, 28 mai 1876.

⁴⁶⁶ Circulaire du 14 janvier 1887, reproduite dans *Pandectes belges*, t. 29 (1889), v° « Dépêche télégraphique », col. 881-886 ; art. 478 du Code de commerce, tel qu'inséré par la loi du 18 avril 1851, *M.B.*, 24 avril 1851, considéré comme applicable par les *Pandectes belges*, t. 30 (1889),

en ce qui concerne l'incidence d'une enquête pénale sur le secret des communications téléphoniques⁴⁶⁷.

L'accès des particuliers aux services télégraphiques et téléphoniques est également admis dès l'origine. « *L'usage du télégraphe pour les correspondances privées a été considéré comme un fait hors de contestation* ». Un fait tellement évident qu'il ne semblait pas nécessaire de le traduire en droit interne⁴⁶⁸. Il y avait pourtant un réel écart entre cette intention et la pratique. Les tarifs prohibitifs appliqués ne donnent accès au télégraphe, dans un premier temps, qu'à un nombre restreint de personnes fortunées ou d'entreprises. Le gouvernement justifiait d'ailleurs aussi ces tarifs élevés au motif que le service télégraphique était un privilège réservé à certaines localités⁴⁶⁹. A partir du moment où le réseau s'est réellement déployé dans l'ensemble des communes du pays et où les tarifs ont été substantiellement abaissés – soit après les années 1860 – l'accès généralisé est devenu plus effectif, sans être pour autant universel⁴⁷⁰. Pour les téléphones, d'abord concédés, le cahier des charges de ces concessions prévoit que « *tout personne ayant un établissement dans le périmètre de la concession a le droit de le faire relier au réseau dans les conditions générales de l'abonnement* »⁴⁷¹. Plus facile à imposer à l'entrepreneur privé qu'à lui-même, l'Etat n'en adopte pas moins ainsi une obligation remarquable, la première en son genre dans les secteurs étudiés. Par la reprise des réseaux, ce droit disparaît, même si son principe continue à régir l'expansion du téléphone. L'accès à celui-ci, plus encore qu'au télégraphe, demeure cependant limité aux catégories privilégiées de la population. La seule initiative plus sociale est la mise en place progressive, dès le cahier des charges de 1883, de bureaux téléphoniques publics, ancêtres des « *cabines téléphoniques* » du 20^e siècle.

En terme de qualité du service, c'est le règlement provisoire adopté dès le 10 mars 1851 qui fait autorité. S'il prescrit une série de conditions pour pouvoir transmettre des dépêches télégraphiques, il prévoit aussi une série de protection pour l'utilisateur : priorité de ses dépêches sur celles de l'administration (sauf urgence, et sauf celles émanant du Roi, des ministres ou des agents diplomatiques) ; signalement à l'expéditeur de tout retard dans la transmission des dépêches ; transmission dans les localités dépourvues de lignes télégraphiques ; remboursement des dépêches non transmises⁴⁷². C'est aussi pour procurer plus de facilités aux particuliers qu'est autorisé le

v° « Destinataire », col. 479, n° 82, et t. 42 (1892), v° « Failli, faillite », col. 729, n° 1584 ; J.M. GIRARDIN (1868), *op.cit.*, pp. 122-126. Pour la France, voy. E. HEPP (1864), *op.cit.*, pp. 39-42.

⁴⁶⁷ Voy. R. DE RYCKERE (1907), « L'instruction judiciaire et le secret des communications téléphoniques ».

⁴⁶⁸ Exposé des motifs de la loi du 1^{er} mars 1851, *Doc.parl.*, sess. 1850-1851, n° 52, p. 2. L'accès est cependant consacré en droit international : « *les hautes parties contractantes reconnaissent à toutes personnes le droit de correspondre au moyen des télégraphes internationaux* » (art. 4 de la Convention télégraphique internationale de 1865 ; art. 1^{er} de la Convention télégraphique internationale de 1875. Voy. *infra*).

⁴⁶⁹ Intervention de Emile VAN HOOREBEKE, ministre libéral des travaux publics, *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1850-1851, 13 février 1851, p. 671.

⁴⁷⁰ Selon B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, p. 109 : « *Zonder twijfel kan worden gesteld dat enkel de hogere lagen van de bevolking op regelmatige basis gebruik maken ven de telegrafie* ».

⁴⁷¹ Art. 8 du cahier des charges annexé à la loi du 11 juin 1883, *M.B.*, 12 juin 1883.

⁴⁷² Art. 2, 28, 53 et 61 du règlement provisoire du 10 mars 1851, *M.B.*, 12 mars 1851. Voy. l'évolution de ces règles dans la Convention télégraphique internationale conclue le 17 mai 1865, *M.B.*, 26 novembre 1865, rendue applicable à la correspondance nationale par arrêté royal du 27 septembre 1865, *M.B.*, 19 octobre 1865.

raccordement des lignes télégraphiques et téléphoniques privées au réseau de l'Etat. Celles-ci ne peuvent cependant pas être mises à la disposition du public, on l'a vu.

2) Protection et privilèges des agents et du service

Les agents du service télégraphique sont chargés d'un service public. A ce titre, ils doivent prêter serment, et sont revêtus des privilèges et devoirs attachés à leur fonction⁴⁷³. La séparation, en 1877, des administrations des chemins de fer, d'une part, et des postes et télégraphes, d'autre part, est l'occasion d'une réforme fondamentale du statut de l'ensemble des agents de ces deux nouvelles administrations⁴⁷⁴. Ils sont les premiers agents à bénéficier d'un statut complet – plus d'une centaine d'articles –, qui régit tant leur mode de nomination, leur régime disciplinaire, leurs grades, promotions, congés, traitements ou indemnités. Comme les agents des postes, les fonctionnaires chargés de la correspondance télégraphique sont en outre spécialement protégés par l'article 270 du Code pénal adopté en 1867 contre toute rébellion d'un particulier.

Les nouvelles infrastructures exploitées par l'Etat font également l'objet d'un régime particulier de protection. Dès 1852, la destruction ou la dégradation de lignes télégraphiques et l'interruption des communications sont pénalement sanctionnées. Ces infractions sont significativement renforcées dans le nouveau code pénal, qui punit également la dégradation et la destruction *involontaire*. Les lignes téléphoniques bénéficient de la même protection⁴⁷⁵. Les agents sont par ailleurs tenus de refuser la transmission de toute dépêche dont le contenu « *est contraire aux lois, aux bonnes mœurs, à l'ordre public ou à la sécurité de l'Etat* »⁴⁷⁶. Enfin, l'article 6 de la loi précitée du 1^{er} mars 1851 prévoit d'emblée une exonération de toute responsabilité liée au service de la correspondance privée⁴⁷⁷.

Le privilège qui fait couler le plus d'encre est celui accordé par la loi du 14 avril 1852 : le droit de faire passer les lignes télégraphiques sur les propriétés privées. Accordé de manière anodine, en vue d'établir la première liaison entre la Belgique et la Hollande, dépourvue de toute voie de chemins de fer, ce droit est nuancé en matière téléphonique par les lois de 1883 et de 1898. Pour les fils téléphoniques, seul le passage « *sans attache ni contact* » au-dessus des propriétés privées est imposé. Pour le surplus, il faut passer par le domaine public⁴⁷⁸. L'administration conserve par ailleurs « *le droit de suspendre, temporairement, soit toute correspondance en général, soit certaines*

⁴⁷³ Art. 18 de l'arrêté royal d'exécution du 10 mars 1851, *M.B.*, 11 mars 1851.

⁴⁷⁴ Arrêté royal du 15 novembre 1877 – Règlement organique de l'administration des postes et télégraphes, *M.B.*, 23 novembre 1877.

⁴⁷⁵ Art. 6 de la loi du 14 avril 1852, *M.B.*, 20 avril 1852 ; art. 524 et 563, 5^o du Code pénal, dont ne subsiste aujourd'hui qu'un titre anachronique (livre 2, titre IX, chapitre III, section 2) ; arrêté royal du 15 octobre 1876 – Télégraphes – Travaux à exécuter le long des lignes télégraphiques aériennes et souterraines, *M.B.*, 29 octobre 1876 ; art. 2 de la loi du 11 juin 1883.

⁴⁷⁶ Art. 21 du règlement provisoire adopté par arrêté royal du 10 mars 1851, *M.B.*, 12 mars 1851 ; art. 19 de la Convention télégraphique internationale conclue le 17 mai 1865, *M.B.*, 26 novembre 1865.

⁴⁷⁷ Pour les téléphones : art. 50 de l'arrêté royal du 12 août 1911, *M.B.*, 16 septembre 1911. Cette exonération n'est pas absolue : voy. *Pandectes belges*, t. 106 (1913), v^o « Télégraphe » et « Téléphone » ; J.M. GIRARDIN (1868), *op.cit.*, pp. 126-134.

⁴⁷⁸ Art. 4 à 6 de la loi du 14 avril 1852, *M.B.*, 20 avril 1852 ; *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1851-1852, 2 avril 1852, p. 1026 ; art. 4 de la loi du 11 juin 1883 ; loi du 20 mai 1898 étendant les pouvoirs du Gouvernement en matière téléphonique, *M.B.*, 26 mai 1898. Voy. J.M. GIRARDIN (1868), *op.cit.*, pp. 114-117 ; *Pandectes belges*, t. 106 (1913), v^o « Télégraphe » et « Téléphone ».

catégories de correspondances »⁴⁷⁹. Enfin, elle a revendiqué un temps pour ses contrats le droit de ne pas recourir à l'adjudication publique. Pour l'achat des télégraphes, d'abord, en tant qu'*ouvrage ou objet d'art et de précision*⁴⁸⁰. Pour l'octroi des concessions de télégraphie locale et de téléphonie ensuite, puisque la concurrence est supposée permanente. Ce second cas a cependant été contesté⁴⁸¹.

E. International : l'Union télégraphique internationale, organisation pionnière sur la scène mondiale

Seize jours après l'adoption de la loi du 4 juin 1850, soit le 20 juin, est ratifiée la première convention internationale concernant l'établissement de communications internationales par télégraphes électriques entre la Belgique et la Prusse⁴⁸². Cette convention prévoit déjà le raccordement de Berlin à Paris, via Bruxelles, le long des voies de chemins de fer. Une telle précipitation témoigne du poids des liaisons internationales dans la prise en charge de l'exploitation télégraphique par le gouvernement. Les conventions bilatérales se multiplient rapidement, et la Belgique est physiquement reliée à ses principaux voisins (Prusse, Bavière, Saxe et Autriche, France, Pays-Bas⁴⁸³ et Angleterre) dès 1853. Cette évolution rapide caractérise l'ensemble du continent européen, et permet à l'administration d'affirmer, en 1858, que « *la télégraphie a résolu, dès son origine, d'une manière à peu près complète, l'un des problèmes les plus difficiles de l'administration publique, à savoir : l'association de tous les Etats du continent à un système uniforme* »⁴⁸⁴.

Contrairement aux services postaux, une telle uniformisation ne pouvait perdurer aux travers de relations bilatérales. Dès 1852, des projets de coopération multilatérale sont mis sur pied, une commission composée de délégués français, prussiens, anglais et belges se réunit en vue de préparer l'adoption « *d'une convention destinée à assurer aux correspondances télégraphiques de tous les peuples de l'Europe, les avantages d'une tarification et de conditions règlementaires uniformes* »⁴⁸⁵. De nombreuses conférences internationales sont ensuite organisées, pour s'accorder sur les standards techniques, les tarifs de la correspondance, l'emploi des langues, les conditions de transit, les codes diplomatiques secrets. De premières conventions multilatérales sont conclues en leur sein (notamment à Bruxelles, en 1858), signées par plusieurs Etats européens et même

⁴⁷⁹ Art. 30 du règlement provisoire adopté par arrêté royal du 10 mars 1851, *M.B.*, 12 mars 1851 ; art. 20 de la Convention télégraphique internationale conclue le 17 mai 1865, *M.B.*, 26 novembre 1865.

⁴⁸⁰ En vertu de l'article 22, §5 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, *M.B.*, 19 mai 1846. Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1849-1850, n° 240, p. 8.

⁴⁸¹ Exposé des motifs de la loi du 11 juin 1883, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1882-1883, n° 83, p. 2. La doctrine va fortement contester cette conclusion : *Pandectes belges*, t. 6 (1881), v° « Adjudication par l'Etat », col. 403-415, n° 319-342.

⁴⁸² *M.B.*, 28 juin 1850 ; A.G.R., Archives de Belgacom, n° 864 : Convention entre la Belgique et la Prusse concernant l'établissement de communications internationales par télégraphes électriques (1850-1851) ; n° 865 : Négociations entre la Belgique et la Prusse relatives à la construction de la ligne télégraphique de Verviers à la frontière (1850-1853). Voy. également l'arrêté royal du 21 février 1852 qui approuve la convention pour l'établissement et l'exploitation d'une ligne télégraphique sous-marine entre la Belgique et l'Angleterre, *M.B.*, 29 février 1852.

⁴⁸³ A.G.R., Archives de Belgacom, n° 866 : Convention conclue le 28 janvier 1852 entre les Gouvernements de Belgique et des Pays-Bas pour l'établissement d'un service télégraphique international (1851-1852).

⁴⁸⁴ Exposé des motifs de la loi du 5 mars 1858, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1857-1858, n° 43, p. 2.

⁴⁸⁵ Exposé des motifs de la loi du 14 avril 1852, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1851-1852, n° 154, p. 7.

au-delà⁴⁸⁶. Ces diverses étapes aboutissent à la signature de la Convention télégraphique internationale à Paris le 17 mai 1865⁴⁸⁷, date symbolisant la naissance de l'*Union télégraphique internationale* – *International Telegraph Union*, réunissant vingt Etats européens. Elle est aujourd'hui la plus ancienne organisation internationale existante au sein des Nations Unies. Cette convention jette les bases d'une réglementation commune pour la correspondance télégraphique internationale : chaque citoyen des pays signataires a droit aux mêmes services télégraphiques ; la libre circulation des dépêches est garantie ; l'appareil de Samuel Morse est « provisoirement » adopté pour le service international ; des tarifs uniformes sont fixés. Il s'agit du premier instrument juridique qui consacre un principe de libre circulation à vocation universelle.

La Convention prévoit, en particulier, son mode de révision par des conférences périodiques. C'est dans ce cadre qu'est institué, par la révision de la Convention signée à Vienne en 1868, un *Bureau international des Administrations télégraphiques*, dont le siège est fixé à Berne, en Suisse. Celui-ci est chargé de « prendre les mesures propres à faciliter, dans un intérêt commun, l'exécution et l'application de la convention. (...) Il centralisera les renseignements de toute nature relatifs à la télégraphie internationale, rédigera le tarif, dressera une statistique générale, procédera aux études d'utilité commune dont il serait saisi et rédigera un journal télégraphique en langue française. (...) Il instruira les demandes de modifications aux règlements de service et, après avoir obtenu l'assentiment unanime des administrations, fera promulguer, en temps utile, les changements adoptés ». Une infime partie des prérogatives nationales est ainsi abandonnée à un organisme international, ce qui est encore une première dans l'histoire des relations internationales. La même révision de 1868 permet aux compagnies concessionnaires privées – anglaises – de bénéficier des avantages de la Convention⁴⁸⁸.

La troisième étape de ce parcours international pionnier est entamée à la conférence télégraphique de Rome, en 1872, à laquelle les compagnies privées sont pour la première fois invitées. Elle aboutit à l'adoption d'une nouvelle Convention télégraphique internationale à Saint-Petersbourg le 10/22 juillet 1875⁴⁸⁹. Celle-ci ne contient plus que des règles considérées comme permanentes – et qui resteront inchangées jusque 1932 –, relatives aux grands principes de libre accès, libre circulation et secret des dépêches, et au mode de fonctionnement de l'Union. Un règlement détaillé lui est annexé, plus facilement modifiable. En effet, une *conférence administrative*, composée uniquement d'experts délégués par les administrations télégraphiques nationales, peut modifier le contenu du règlement, tandis que la Convention ne peut être révisée que par une *conférence des plénipotentiaires*. L'organisation administrative de l'Union est ainsi définitivement fixée : un Bureau permanent, d'une part, et une conférence administrative en charge des révisions du règlement, d'autre part, qui s'est réunie en 1879, 1885, 1890, 1896, 1903 et 1908. Cette organisation esquisse aussi la

⁴⁸⁶ Voy. B. VAN DER HERTEN, P. VERHOEST (1995), « La contribution belge à la création des réseaux internationaux de communication du XIXe siècle » ; A.G.R., Archives de Belgacom, n° 867, 869, 873, 874, 875, 876, 878-881, 884, 887, 891.

⁴⁸⁷ M.B., 26 novembre 1865. A.G.R., Archives de Belgacom, n° 893 : Conférence télégraphique internationale de Paris (1863-1868) ; G. MOYNIER (1892), *Les Bureaux internationaux des Unions universelles*, pp. 13-36.

⁴⁸⁸ Art. 61 et 66 de la Convention télégraphique internationale, telle que révisée à Vienne le 21 juillet 1868, M.B., 1^{er} janvier 1869. Voy. aussi l'article 14 de la Convention de 1875. A.G.R., Archives de Belgacom, n° 871 : Conférence télégraphique internationale de Vienne (1852-1923).

⁴⁸⁹ La date diffère vraisemblablement selon les calendriers juliens (d'application en Russie) et grégoriens.

distinction, fort usitée en droit international actuel, entre le droit primaire – la convention – et le droit dérivé – le règlement –. La plupart des modifications de ce dernier, entre 1879 et 1908, concernent le régime tarifaire et le service international. Mais pas seulement : la conférence de Berlin adopte, en 1885, les premières dispositions relatives au service téléphonique international, lesquelles sont encore significativement étendues à la conférence de Londres, en 1903 ; la conférence de Lisbonne, en 1908, intègre également la radiotélégraphie au règlement⁴⁹⁰.

Il faut préciser enfin que le régime multilatéral que s'imposent les membres de l'Union n'empêche pas la conclusion d'accords « *particuliers de toute nature sur les points du service qui n'intéressent pas la généralité des Etats* ». Les conventions bilatérales conclues par la Belgique restent donc en vigueur, et de nouvelles sont parfois conclues⁴⁹¹.

SECTION III – LE TÉLÉGRAPHE ET LE TÉLÉPHONE SANS FIL (TSF)

Les premières expériences belges de radiotélégraphie font suite aux démonstrations de Marconi, invité par Léopold II à Laeken au début de l'année 1900⁴⁹². Ces expériences sont conduites par l'ingénieur Maurice Travailleur⁴⁹³, associé à Marconi⁴⁹⁴, sur deux fronts : la navigation maritime et l'Etat indépendant du Congo. Dès juillet 1902, tous les paquebots belges de la ligne Ostende-Douvres sont équipés d'appareils de télégraphie sans fil (TSF), capables de communiquer avec la station côtière de La Panne, rapidement transférée à Nieupoort ; par contre, les expériences congolaises n'aboutissent pas et sont provisoirement abandonnées⁴⁹⁵. Les débuts belges de la

⁴⁹⁰ Voy. le texte de la Convention télégraphique internationale de 1875, de son règlement annexe et des révisions de celui-ci en 1879, 1885, 1890, 1896, 1903 et 1908, ainsi que les documents préparatoires de toutes ces conférences sur le « portail histoire » du site www.itu.int (consulté le 8 novembre 2010) ; *Pandectes belges*, t. 126bis (1934), v° « Union internationale de télécommunications », col. 627-647 ; arrêté royal du 9 juin 1909 – Approbation du règlement de service et des tarifs télégraphiques révisés à Lisbonne en 1908, *M.B.*, 1^{er} juillet 1909 ; A.G.R., Archives de Belgacom, n° 910 : Conférence télégraphique internationale de Saint-Petersbourg (1874-1876) ; n° 926 : Conférence télégraphique internationale de Berlin (1883-1886) ; n° 958 : Conférence télégraphique internationale de Lisbonne (1903-1914).

⁴⁹¹ Art. 17 de la Convention télégraphique internationale de 1875. Voy. par exemple la première convention téléphonique conclue en 1886 avec la France, concernant l'établissement d'un service de correspondance téléphonique entre Bruxelles et Paris, *M.B.*, 3 février 1887.

⁴⁹² Voy. la relation de ces démonstrations dans *L'Etoile Belge* du 11 mars 1900 (cité par F. STOCKMANS (1981), art. « Goldschmidt Robert », dans *Biographie nationale*, t. XLII, col. 311).

⁴⁹³ TRAVAILLEUR Maurice (° Bruxelles, 8 février 1871 - † Bruxelles, 3 mai 1950), ingénieur et attaché, à ce titre, à la Liste civile du roi entre 1896 et 1913, homme d'affaires, fondateur de l'agence de presse Belga en 1920, il fut un important promoteur de la télégraphie sans fil en Belgique. Voy. D. RYELANDT (1979), art. « Travailleur Maurice », dans *Biographie nationale*, t. XLI, col. 772-778.

⁴⁹⁴ MARCONI Guglielmo (° Bologne, 25 avril 1874 - † Rome, 20 juillet 1937), physicien et homme d'affaires italien, premier en Europe à expérimenter, entre 1895 et 1897, puis à commercialiser, la télégraphie sans fil. Il reçoit le prix Nobel de physique en 1909, conjointement avec le physicien allemand Karl Ferdinand Braun, pour leurs travaux sur la télégraphie sans fil.

⁴⁹⁵ J.M. CLAEYS (2008), « Petite histoire des premières stations radio maritimes et de l'évolution des indicatifs d'appel en Belgique », n° 155, p. 14 ; D. RYELANDT (1979), *op.cit.*, col. 773-774 ; compte rendu des opérations pendant l'année 1902, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1903-1904, n° 12, partie D, p. 6 ; rapport sur le budget du Congo belge pour l'exercice 1911, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1910-1911, n° 21, 2 décembre 1910, p. 34 ; A.G.R., Archives de Belgacom, n° 370 : Création et exploitation de postes

téléphonie sans fil sont à peine plus tardifs puisque, dès 1907, un autre scientifique belge trop méconnu, Robert Goldschmidt⁴⁹⁶, effectue des communications vocales sans fil à partir du dôme du palais de justice de Bruxelles. Il joint ainsi successivement son domicile bruxellois, le palais colonial de Tervuren, puis Namur et Liège, et même un ballon aérien. C'est lui qui va être chargé de réaliser de nouvelles expériences de TSF au Congo, lesquelles sont couronnées de succès en 1912.

A. Public-privé : un ultime champ d'intervention pour l'Etat

L'apparition de la télégraphie sans fil ne concerne, au tournant du vingtième siècle, que les communications entre les navires et les stations côtières spécialement aménagées à cet effet. L'Etat n'intervient en réalité que pour faire profiter ses propres activités télégraphiques et maritimes d'une innovation technique particulièrement utile. Un contrat d'exclusivité est conclu à cet effet le 29 mars 1902 avec la *Compagnie de Télégraphie Sans Fil* (CTSF), société belge contrôlée par Maurice Travailleur et Guglielmo Marconi. Il s'apparente à un contrat de fournitures de matériel pour équiper les navires et les stations côtières de l'Etat⁴⁹⁷.

Cet usage principalement maritime de la radio explique que la première réglementation en la matière, datée de 1906, ait été internationale et spécifique aux communications maritimes (voy. *infra*, C). La loi du 10 juillet 1908, qui la transpose, autorise le gouvernement « à entreprendre l'établissement et l'exploitation de la télégraphie sans fil et de la téléphonie sans fil par les radiations électriques », et interdit par conséquent tout établissement ou fonctionnement des « appareils à radiations électriques » sans son autorisation préalable, s'ils sont « susceptibles de servir ou de nuire à la correspondance ». Selon l'exposé des motifs de cette loi, il s'agit de l'attribution d'un monopole au gouvernement, plus strict qu'en matière télégraphique ou téléphonique « avec fils », puisque même l'établissement d'une liaison radio privée, entre particuliers, doit être autorisée. Cette autorisation s'étend aux stations installées à bord des navires battant pavillon belge. Elle doit mentionner la durée, les conditions d'installation, les redevances éventuelles et de manière générale « toutes les circonstances restrictives dictées par les nécessités de l'ordre public ainsi que par la sécurité et la défense du territoire », et peut être retirée si ces conditions ne sont pas

radiotélégraphiques côtiers pour l'échange de télégrammes de service et privés avec les paquebots passant par la mer du Nord (1902-1926).

⁴⁹⁶ GOLDSCHMIDT Robert Benedict (° Bruxelles, 4 mai 1877 - † Villeneuve-Loubet, 28 mai 1935), à la fois physicien, chimiste, homme d'affaires, chargé de cours à l'Université de Bruxelles et à l'Université de Berlin, secrétaire général de l'Union Radio-Scientifique Internationale depuis sa création en 1919 jusqu'à sa mort, il est de toutes les aventures radiophoniques du premier tiers du 20^e siècle. Il est également un proche de Paul Otlet ou d'Ernest Solvay, qui lui permettra de rencontrer Albert Einstein ou Marie Curie, et surtout l'auteur d'étonnantes réalisations dans des domaines aussi divers que l'électricité, la navigation aérienne ou la pharmacie. Voy. F. STOCKMANS (1981), art. « Goldschmidt Robert », dans *Biographie nationale*, t. XLII, col. 300-344.

⁴⁹⁷ A.G.R., Archives de Belgacom, n° 364 : Copie de la convention conclue le 29 avril 1902 entre l'Etat belge et la Cie générale de Télégraphie sans Fil, S.A. (1902). Ce contrat est évoqué dans le contrat signé avec Goldschmidt le 12 mai 1911, qui se trouve dans les « Dossiers contrats radio-télégraphie avec Goldschmidt (1911-1925) » aux Archives africaines (cité par F. STOCKMANS (1981), *op.cit.*, col. 315). Voy. également le compte rendu des opérations pendant l'année 1902, *op.cit.*, partie D, p. 6 ; et les contributions du directeur des radiocommunications R. CORTEIL et de l'administrateur de la *Société anonyme internationale de télégraphie sans fil* qui a succédé à la CTSF, G. PERIER, dans F. PASSELECQ (1933), *op.cit.*, pp. 59 et 78-79.

respectées⁴⁹⁸. Le ministre de la marine, des postes et des télégraphes précise cependant en mars 1914 qu'il a décidé que « *l'administration se montrerait aussi large que possible dans la délivrance des autorisations en matière d'installations de postes privés de réception* » et que la surveillance de l'administration « *sera réduite au strict minimum* », principalement pour « *donner satisfaction aux nombreux sansfilistes qui ont établi chez eux des postes de réception. Presque tous ces postes pourront être maintenus* ». Par contre, l'octroi d'autorisation pour les postes de transmission ne se ferait que « *très exceptionnellement, et seulement pour des raisons d'ordre scientifique bien établie, par exemple aux universités, collèges supérieurs, etc.* » et à condition de « *1° Etre de faible puissance et de portée limitée ; 2° Fonctionner à des heures déterminées ; 3° Employer une longueur d'onde spécifiée* »⁴⁹⁹. Le prétendu monopole étatique vise donc surtout à limiter la capacité de transmission, d'utilisation des ondes, et non la propagation des appareils de réception.

Les expériences de téléphonie sans fil réalisées par Goldschmidt et les progrès techniques réactualisent l'autre usage envisagé pour la TSF, celui des communications directes et rapides avec le Congo, nouvelle colonie belge depuis 1908. A nouveau, l'Etat belge n'intervient que très indirectement. C'est le Roi, en effet, qui choisit de consacrer une partie du fonds spécial créé lors de la cession du Congo à la radiotélégraphie. Il signe avec Goldschmidt un contrat d'installation de la télégraphie sans fil entre la Belgique et sa colonie le 20 janvier 1911, tous les risques étant supportés par ce dernier. Par avenant du 27 janvier, ce contrat prévoit également la remise à la colonie des installations jugées satisfaisantes. Ce n'est que le 12 mai 1911 que Goldschmidt obtient du ministre des chemins de fer, postes et télégraphes, le « *droit exclusif d'installer et d'exploiter tous postes de même nature tant internationaux qu'intercontinentaux, y compris ceux ayant les communications avec les navires pour objet* », contrat qui sera régulièrement renouvelé et étendu par le ministre des colonies. Dès 1912, les trois grands centres congolais de Boma, Stanleyville et Elisabethville sont reliés par la TSF, sous l'impulsion notable de Raymond Braillard⁵⁰⁰, ingénieur en chef associé à Goldschmidt. Ensuite, en 1913, une station radio intercontinentale – une des plus puissantes de l'époque, comprenant notamment quatre paires de pylônes, dont une paire de 120 mètres de haut – et une école de télégraphie sans fil sont installés dans le domaine royal de Laeken, toujours sous la responsabilité de Braillard et Goldschmidt. Les premiers signaux de la station radio de Laeken sont reçus tant au Congo qu'aux Etats-Unis à la fin de l'année 1913⁵⁰¹.

⁴⁹⁸ Art. VI, §1^{er} du règlement annexé à la Convention radiotélégraphique internationale de 1906, devenant l'art. IX du règlement annexé à la Convention révisée de 1912 (voy. *infra*) ; loi du 10 juillet 1908 sur la télégraphie sans fil et la téléphonie sans fil par les radiations électriques, *M.B.*, 3-4 août 1908 ; arrêté royal du 3 novembre 1913 – Appareils privés à radiations électriques – Interdiction – Autorisation, *M.B.*, 15-16 décembre 1913.

⁴⁹⁹ Annexe au rapport sur le budget du Ministère de la marine, des postes et des télégraphes pour l'année 1914, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1913-1914, n° 159, 10 mars 1914, pp. 66-67.

⁵⁰⁰ BRAILLARD Raymond (° Les Nans (France, Jura), 11 mai 1888 - † Saint-Cloud (France, Seine), 27 octobre 1945), ingénieur électricien de nationalité française, il fit l'apprentissage de la T.S.F. à l'émetteur de la Tour Eiffel au début du siècle, puis se retrouva engagé dans l'aventure de Goldschmidt au Congo belge et à Laeken. Cela lui permet d'être détaché dans l'armée belge durant le premier conflit mondial, en charge de la T.S.F. militaire belge, puis de devenir un acteur majeur des grandes étapes de la radiodiffusion belge et internationale de l'entre-deux-guerres. Il a notamment écrit R. BRAILLARD (1925), *La radiophonie en Belgique*. Voy. *infra*, le titre I, chapitre 3 de la deuxième partie, et G. GOURSKI (1990), art. « Braillard Raymond », dans *Nouvelle Biographie Nationale*, t. 2, pp. 51-54.

⁵⁰¹ F. STOCKMANS (1981), *op.cit.*, col. 312-320, qui synthétise l'ouvrage de R. BRAILLARD et R.B. GOLDSCHMIDT (1920), *La télégraphie sans fil au Congo belge. Une œuvre du Roi* ; voy. la

La station de Laeken est également le lieu privilégié d'essais radiophoniques – la transmission de sons et plus seulement de signaux –. Le 28 mars 1914 a ainsi lieu un premier « radio-concert », diffusé par la station de Laeken à l'attention de la famille royale, et inaugurant officiellement une série de concerts diffusés les mercredis et samedis après-midis et captés jusque dans le nord de la France. Cette date est retenue comme celle des débuts de la radiodiffusion en Belgique, si pas comme celle de la première émission régulière en Europe et dans le monde. L'expérience est brutalement interrompue par la guerre : eu égard à la puissance de la station de Laeken, le Roi ordonne son dynamitage le 19 août 1914, peu avant l'arrivée des armées allemandes à Bruxelles, pour éviter que les installations ne tombent entre les mains ennemies⁵⁰².

A l'aube de la Première Guerre mondiale, l'activité radioélectrique en Belgique est donc, en pratique, monopolisée par deux entrepreneurs privés, Maurice Travailleur et Robert Goldschmidt, qui se partagent les contrats publics relatifs à cette nouvelle technologie. Elle demeure néanmoins entièrement sous le contrôle de l'Etat... ou du Roi. La guerre ne modifie en rien la situation d'un service demeuré jusque là fort limité même si, dans une perspective plus générale, elle contribue de manière décisive au développement de la technologie radioélectrique et à son utilisation militaire et politique⁵⁰³.

B. Les balbutiements d'un régime d'exploitation

La radiotélégraphie naissante en 1902 sur les paquebots belges est, en pratique, gérée sur les navires par le personnel de l'administration de la Marine, qui relève du ministère des Chemins de fer, des Postes et des Télégraphes depuis 1884. Les stations côtières, reliées au réseau télégraphique câblé, font partie de la « régie » des télégraphes⁵⁰⁴. Le développement des expériences radio avec le Congo est plus original, puisque la concession de Goldschmidt impose le recours *dans toute la mesure possible* à un personnel belge, lequel sera principalement celui mis à disposition et financé par l'administration coloniale⁵⁰⁵. Eu égard au rôle très limité de l'Etat dans ce domaine, et au déploiement encore fort restreint des services radiotélégraphiques, ce régime administratif demeure assez marginal.

contribution du même R. BRAILLARD dans F. PASSELECQ (1933), *op.cit.*, pp. 66-68 ; et les « Dossiers contrats radio-télégraphie avec Goldschmidt (1911-1925) et postes à ondes courtes au Congo », aux Archives africaines. La concession de 1911 n'a jamais été soumise au Parlement, bien qu'elle y ait été critiquée (*Ann.parl.*, Sénat, sess. 1912-1913, 21 août 1913). Voy. encore A.G.R., Archives de Belgacom, n° 361 : Etablissement de communications télégraphiques par câbles entre la Belgique et le Congo belge (1900-1930) ; n° 382 : Calcul du prix de revient du mot dans le service radiotélégraphique entre Laeken et Boma (1912-1913).

⁵⁰² Voy. la recension du radio-concert dans *Le Soir* du 30 mars 1914 ; et H.M. DE GALLAIX, « Destruction of the Brussels Radio Station in 1914, By An Eyewitness », *Radio Amateur News*, novembre 1919, p. 220 – disponible sur www.earlyradiohistory.us.

⁵⁰³ Contribution de R. BRAILLARD dans F. PASSELECQ (1933), *op.cit.*, pp. 69-70.

⁵⁰⁴ Voy. la première statistique de la radiotélégraphie, dans le compte rendu des opérations pendant l'année 1911, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1911-1912, n° 252, partie C, p. 12 ; et son évolution dans le compte rendu des opérations pendant l'année 1913, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1913-1914, n° 273, partie E, p. 12.

⁵⁰⁵ Note préliminaire relative au budget du Congo belge pour l'exercice 1912, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1911-1912, n° 5, p. 19.

Le financement des premiers développements radiotélégraphiques est également très anecdotique. Imputées sur le budget des administrations compétentes, les dépenses sont très faibles pour la radiotélégraphie maritime. Elles couvrent les correspondances radiotélégraphiques échangées pour le service des navires de l'Etat. Dès 1904, l'échange de correspondances particulières – notamment journalistiques – via les stations de l'Etat est également autorisé et *a fortiori* taxé à partir de 1908, année où s'ouvre également la correspondance avec les navires et stations étrangers. En 1908 encore, une taxe est imposée sur la délivrance d'une autorisation d'établir et de faire fonctionner des appareils « à radiations électriques ». Ces maigres recettes ne couvrent cependant jamais les frais d'exploitation correspondants⁵⁰⁶. La station de Laeken et le réseau de télégraphie sans fil de la colonie belge sont pour leur part financés par le fonds spécial attribué au Roi par l'acte additionnel du traité de cession du Congo⁵⁰⁷.

A l'instar du régime des télégraphes et des téléphones, le secret des correspondances est garanti, et acquiert même une nouvelle importance avec la TSF, qui permet potentiellement à tout appareil récepteur de capter des émissions radiographiques ou radiophoniques qui ne lui sont pas destinées. C'est pour cette raison, par exemple, que les télégraphistes sur les navires doivent être possesseur d'un certificat d'aptitude qui, notamment, les engage à respecter le secret des correspondances⁵⁰⁸. La continuité du service est également considérée comme importante en matière radiotélégraphiques. A partir de juillet 1908, le service de radiocommunication entre les stations côtières et les navires en mer « *est, autant que possible, permanent, le jour et la nuit, sans interruption* ». Enfin, le gouvernement peut suspendre tout ou partie du service de télégraphie ou de téléphonie sans fil exploité par des particuliers, sans indemnités, lorsqu'il le juge nécessaire « *pour une raison d'ordre public ou pour la sécurité et la défense du territoire* »⁵⁰⁹.

C. International : du SOS au Titanic

La première conférence radiotélégraphique internationale se déroule à Berlin en 1906 – une conférence préliminaire s'était déroulée au même endroit en 1903, sans aboutir à un texte contraignant –. Elle permet la conclusion entre la majorité des Etats européens et américains d'une Convention radiotélégraphique internationale régissant la correspondance télégraphique sans fil entre les stations côtières des pays signataires et les navires qui portent leur pavillon. Cette convention impose notamment l'échange international de radiotélégrammes entre les stations « *ouvertes au service de la*

⁵⁰⁶ Compte rendu des opérations pendant l'année 1904, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1905-1906, n° 18, partie D, p. 6 ; arrêté royal du 5 août 1908 – Radiotélégrammes – Taxes, *M.B.*, 29 août 1908 ; arrêté ministériel du 6 août 1908 – Station radiotélégraphique de Nieuport – Paquebots de l'Etat – Correspondances privées, *M.B.*, 29 août 1908 ; arrêté royal du 19 octobre 1908 – Autorisation d'établir des appareils à radiations électriques – Taxes, *M.B.*, 1^{er} novembre 1908 ; compte rendu des opérations pendant l'année 1910, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1910-1911, n° 177, partie C, p. 4 ; statistique de la radiotélégraphie dans le compte rendu précité de l'année 1911.

⁵⁰⁷ Rapport sur le budget du Congo belge pour l'exercice 1912, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1911-1912, n° 40, 15 décembre 1911, p. 11 ; *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1911-1912, 31 janvier 1912, pp. 621-622 ; F. STOCKMANS (1981), *op.cit.*, col. 314.

⁵⁰⁸ Art. VI, §4 et XXXIV du règlement annexé à la Convention radiotélégraphique internationale de 1906, devenant les art. X, §3 et XL du règlement annexé à la Convention révisée de 1912.

⁵⁰⁹ Art. VIII du règlement annexé à la Convention radiotélégraphique internationale de 1906, devenant l'art. XIII, §1^{er} du règlement annexé à la Convention révisée de 1912 ; art. 6 de la loi du 10 juillet 1908, *M.B.*, 3-4 août 1908.

correspondance publique entre la terre et les navires en mer qui sont établies ou exploitées par les Parties contractantes », avec priorité absolue s'il s'agit d'un appel de détresse ; elle fixe d'ailleurs à cet effet le signal « ... --- ... » en code Morse, facilement reconnaissable, et à l'origine du vocable « SOS ». C'est le Bureau international de l'*Union télégraphique internationale* qui est chargé d'assurer le suivi et l'évolution de la Convention. Celle-ci est révisée et élargie à la plupart des pays, colonies et protectorats en 1912, peu après la catastrophe du Titanic que le monde entier a encore à l'esprit et qui démontre toute l'importance de la TSF pour le sauvetage des bateaux en détresse. Il faut néanmoins encore attendre jusqu'en 1914 pour que la TSF soit rendue obligatoire à bord de la plupart des navires, en vertu d'une convention internationale plutôt maritime que radiotélégraphique, et qui n'entrera en vigueur qu'après la Première Guerre mondiale⁵¹⁰.

Outre les conventions et conférences interétatiques, il convient de relever, par ailleurs, que d'importantes collaborations scientifiques internationales se mettent en place au début du 20^e siècle, notamment en matière radiotélégraphique. La *Commission internationale de télégraphie sans fil scientifique* est installée en avril 1914 à Bruxelles, sous l'égide de l'infatigable Robert Goldschmidt, et est à l'origine de la création, juste après la guerre, de l'*Union internationale de radiotélégraphie scientifique* (URSI) dont Goldschmidt assurera le secrétariat général jusqu'à sa mort en 1935⁵¹¹.

SECTION IV – LES RAISONS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

L'intervention publique dans les télécommunications naissantes au 19^e siècle est donc dominante durant toute la période. Les raisons de cette intervention sont très diverses. Elles permettent de mettre en exergue le rôle de Wheatstone, Bell, Van Rysselberghe ou Marconi, et du monde économique en général. Elles montrent l'importance du chemin de fer et des réseaux internationaux, ainsi que l'influence des Etats voisins ou éloignés de la Belgique, tels les Etats-Unis ou le Congo. L'Etat, très interventionniste, se cherche aussi une légitimité et met progressivement en place les principes, notamment budgétaires, qui vont guider son action.

A. L'innovation technique, industrielle et commerciale

La politique publique en matière de télécommunications évolue souvent au gré des innovations techniques, industrielles et/ou commerciales. La réaction des pouvoirs publics face à ces changements n'est cependant pas toujours conforme aux attentes ni immédiate.

⁵¹⁰ Convention radiotélégraphique internationale conclue le 3 novembre 1906 à Berlin, engagement additionnel, protocole final et règlement, *M.B.*, 26 juillet 1908 ; Convention radiotélégraphique internationale conclue le 5 juillet 1912 à Londres, protocole final et règlement de service, *M.B.*, 9 mai 1913 – disponibles sur www.itu.int avec les documents préparatoires des deux conférences ; art. 31 à 38 de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (dite SOLAS pour « safety of life at sea ») signée le 20 janvier 1914 – disponible sur www.imo.org ; A.G.R., Archives de Belgacom, n° 957 : Convention radiotélégraphique internationale conclue à Berlin le 3 novembre 1906 (1903-1913) ; et également les n° 960-961, 967-971 et 974.

⁵¹¹ J. VAN BLADEL (2009), « The early history of URSI » ; F. STOCKMANS (1981), *op.cit.*, col. 320-322 ; G.P. SPEECKAERT (1980), *Le premier siècle de la coopération internationale 1815-1914*, p. 153.

1) L'invention du télégraphe électrique

L'apparition des premiers télégraphes optiques dans la Belgique indépendante est ainsi le fait de quelques riches spéculateurs, appâtés par les gains que ces moyens de communication rapide leur permettait de récolter sur les marchés boursiers de Bruxelles et d'Anvers. Les pouvoirs publics y restent cependant totalement étrangers. Paradoxalement, le monde des affaires en général n'a jamais apprécié ces télégraphes privés, comme cela ressort des nombreux avis consultables des chambres de commerce⁵¹², rendus entre 1835 et 1840. Au point que, en 1842, c'est une pétition d'un « grand nombre de négociants, de banquiers, d'agens de change, et de commissionnaires » qui réclame la suppression de ces télégraphes au profit d'un monopole étatique⁵¹³. Cette pétition est déposée à un moment clé, celui de l'apparition des premiers systèmes télégraphiques électriques, aux Etats-Unis, en Angleterre et en Prusse, principalement. Le progrès technique est réel : la transmission des signaux électriques est instantanée, quelle que soit la longueur de la ligne, et est possible « à toute heure de nuit comme de jour ; par tous les temps, l'hiver comme l'été »⁵¹⁴. Rien ne semble pourtant convaincre les pouvoirs publics, qui mettent encore plus de quatre ans à réagir, en concédant une première ligne en 1846. Les gouvernants semblent considérer le système comme peu utile, dès lors que l'échange de correspondances est déjà assuré de manière si efficace par les postes et les chemins de fer de l'Etat.

Deux savants ont exercé un rôle déterminant sur l'avènement du télégraphe électrique en Belgique : l'anglais Charles Wheatstone et le belge Adolphe Quetelet⁵¹⁵. Quetelet entretenait depuis la fin des années 1820 des relations amicales avec Wheatstone, l'inventeur d'un système de télégraphie électrique. Le Belge est nommé, en 1834, membre de la première commission chargée d'examiner les questions posées par la télégraphie aérienne. Ces relations, principalement épistolaires, avec Wheatstone vont ensuite conduire Quetelet à promouvoir ardemment l'invention de son confrère en Belgique : dans la presse, à l'Académie (1838), auprès du gouvernement, ... En 1845, Quetelet se profile publiquement comme le représentant officiel de Wheatstone en Belgique, et obtient du gouvernement l'octroi de la concession en faveur de la société de Cooke & Wheatstone en 1846. Il demeure un intermédiaire récurrent de la société anglaise, mais se rallie à la reprise de son réseau par l'Etat en 1849, suite aux travaux d'une nouvelle commission de trois membres, qu'il préside⁵¹⁶. La renommée de ce savant haut placé et l'utilisation à bon escient de ses relations ont donc joué un rôle

⁵¹² Voy., à propos de leur représentativité, G. VANTEMSCHE (2004), « Intérêts patronaux entre sphère publique et sphère privée: la suppression des Chambres de Commerce officielles en Belgique (1875) », pp. 7-11 et les références citées.

⁵¹³ B. VAN DER HERTEN (1996), « De verre voorlopers van Belgacom... », *op.cit.*, pp. 12-13 ; P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 25-27 ; « Demande de suppression des lignes télégraphiques établies dans un intérêt privé », *La Belgique judiciaire*, 1842, col. 611-612.

⁵¹⁴ Rapport de la commission des télégraphes électriques, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1849-1850, n° 171, p. 8.

⁵¹⁵ Voy. *supra*, notes 422 et 423.

⁵¹⁶ B. VAN DER HERTEN (1996), « De verre voorlopers van Belgacom... », *op.cit.*, pp. 15-18 ; B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 83-88 et les archives citées : le dossier 2643 des Archives de l'Académie royale de Belgique ainsi que les archives de l'ancien Musée des télécommunications ; l'arrêt royal du 28 octobre 1845 « qui accorde un brevet d'invention (...) au sieur C. Wheatstone, professeur, domicilié à Bruxelles, chez M. Quetelet (...) pour un nouveau système de télégraphe », *Pasinomie*, 1840, p. 399 ; le rapport de la commission instituée en 1849 en annexe au projet de loi relatif à l'établissement de télégraphes électriques sur les chemins de fer de l'Etat, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1849-1850, n° 171, pp. 7-25.

primordial tant pour la concession de la première ligne télégraphique que pour le rachat de celle-ci. Dans les deux cas, il agit dans l'intérêt de son confrère et ami anglais : Wheatstone bénéficie d'abord de la concession, mais parvient ensuite à revendre sa ligne au gouvernement lorsqu'il constate qu'elle est peu rentable.

Il n'empêche, l'émerveillement soudain du législateur pour le télégraphe en 1850 – « *la télégraphie électrique est considérée, à bon droit, comme une des plus merveilleuses découvertes de ce siècle* » – est paradoxal, puisqu'il reconnaît lui-même accuser un retard certain sur le développement télégraphique des pays voisins⁵¹⁷. Ce n'est manifestement pas le progrès technique qui a fait bouger les gouvernants, mais plutôt la place concurrentielle du pays sur l'échiquier international, et de ses chemins de fer en particulier (voy. *infra*).

2) Les contraintes et les progrès techniques

Il n'est pas besoin d'être grand clerc pour deviner que la technique est demeurée au cœur de toute action privée ou publique en matière de télécommunications.

Ainsi, d'emblée, en 1851, elle est invoquée à l'appui de la politique tarifaire. « *L'exploitation des télégraphes (...) ne pourrait suffire aux correspondances nombreuses que provoqueraient des tarifs moins élevés. Dans cet état de choses, les tarifs ont, en général, été combinés de telle sorte qu'ils repoussent par l'élévation du prix de transmission les correspondances de peu d'importance, pour permettre d'accueillir celles qui, en raison de l'intérêt qu'y attache l'expéditeur, peuvent supporter ces prix élevés* »⁵¹⁸. Les premiers tarifs sont ainsi principalement justifiés par la capacité du réseau. Dès que la technologie a permis d'accroître la capacité des télégraphes et la vitesse de transmission, les tarifs ont évolué à la baisse, et la quantité de télégrammes s'est accrue de façon exponentielle⁵¹⁹. De même, il a fallu cette évolution technique pour permettre le raccordement des lignes télégraphiques, puis téléphoniques, privées au réseau de l'Etat. Les liaisons internationales, avec ou sans fil, nécessitaient également de s'accorder sur les techniques à utiliser.

De manière générale, cependant, il est plutôt rare de voir le gouvernement invoquer les contraintes ou les progrès techniques pour justifier son action. Deux exemples illustrent néanmoins ce motif. Lorsqu'il prétend se réserver l'exploitation des lignes téléphoniques interurbaines, en 1883, le ministre s'appuie sur le système qu'il sait proche d'être développé par Van Rysselberghe. Ce système permet l'utilisation des mêmes câbles pour la télégraphie et la téléphonie. Conforté par cette invention, le gouvernement peut donc revendiquer le monopole en toute quiétude, disposant déjà des infrastructures nécessaires pour l'exploiter. De même, l'adoption de la loi du 20 mai 1898, qui étend le privilège domanial de l'administration, n'est justifiée que par « *le développement rapide des réseaux téléphoniques et l'obligation de doubler les fils de reliaement à l'effet de mettre les communications à l'abri des perturbations causées par*

⁵¹⁷ Exposé des motifs de la loi du 4 juin 1850, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1849-1850, n° 171, p. 1 ; rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1849-1850, n° 240, p. 4.

⁵¹⁸ Exposé des motifs de la loi du 1^{er} mars 1851, *Doc.parl.*, sess. 1850-1851, n° 52, p. 2.

⁵¹⁹ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 93-94.

les courants forts des tramways, de l'éclairage et, en général, des installations transportant l'énergie électrique »⁵²⁰.

La radiotélégraphie constitue par contre un domaine dans lequel les implications techniques ont fortement influencé l'action publique et internationale. « *Dès les premiers temps de l'application pratique de ces modes de correspondance, il fut évident que le fonctionnement devrait en être réglé d'une façon précise, aux fins, notamment, de prévenir les inconvénients de la confusion des signaux émis simultanément par des stations peu distantes l'une de l'autre* »⁵²¹. D'emblée, la révision de la loi est prévue, sachant qu'il va falloir prendre en compte « *des perfectionnements importants, fruits des progrès incessants de la technique* ». De réactif, l'Etat semble devenir proactif. Il s'est en tout cas rapidement soucié de protéger ce nouveau mode de communication des multiples nuisances que la technique des ondes lui faisait courir. Le régime d'autorisation strict imposé à la radiocommunication, spécialement aux postes émetteurs, s'explique en très grande partie par ce souci d'éviter « *que les postes se contrarient l'un l'autre et en arrivent à troubler les communications utiles* », mais aussi pour « *qu'il ne puisse en résulter de nuisances pour les postes de l'Etat (télégraphes, guerre, etc.) et pour ceux des Etats voisins* »⁵²².

3) *Les initiatives de Bell et de Marconi*

Au-delà des inventions elles-mêmes, l'initiative commerciale privée a également exercé une grande influence sur les tergiversations successives relatives à l'intervention de l'Etat, comme on l'a déjà exposé pour les débuts du télégraphe. Ainsi, c'est une demande d'un entrepreneur privé liégeois qui est seule à l'origine de la loi du 23 mai 1876 autorisant des concessions de télégraphie locale. « *Des démarches ont été faites auprès du Gouvernement* » est-il exposé en exergue du projet de loi. Le gouvernement ne croit pas au succès de la télégraphie locale et, pour une fois, l'avenir lui a donné raison. Il n'empêche, « *le Gouvernement ne peut encourager des entreprises dont la réussite serait absolument impossible, mais, lorsqu'il y a doute, il ne croit pas pouvoir s'opposer à des combinaisons avantageuses au public et auxquelles l'avenir peut réserver certaines chances de succès* »⁵²³. Après cette entrée en matière, la loi met cependant deux ans à être votée.

Tout autre est la réaction gouvernementale à l'arrivée des sociétés *Bell* à Anvers en 1880. En quelques mois, le régime des concessions de télégraphie locale est étendu à la téléphonie, avant de voir le législateur adopter la loi du 11 juin 1883, qui a pour seul objectif pratique la concession des lignes téléphoniques à ces sociétés. Bien plus que pour le télégraphe, les débuts du téléphone sont étroitement liés à ses inventeurs et aux brevets qu'ils ont déposés. La dépendance des administrations à leur égard est beaucoup plus forte, quelle qu'ait pu être la volonté des gouvernants pour s'en détacher. L'enthousiasme de l'opinion publique – ou, plutôt, la publicité donnée à et suscitée par

⁵²⁰ Exposé des motifs de la loi du 20 mai 1898, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1897-1898, n° 6, p. 1 ; lettre annexée au rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1897-1898, n° 136, p. 6.

⁵²¹ Exposé des motifs de la loi du 10 juillet 1908, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1908, n° 5, p. 1.

⁵²² Annexe au rapport sur le budget du Ministère de la marine, des postes et des télégraphes pour l'année 1914, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1913-1914, n° 159, 10 mars 1914, pp. 66-67.

⁵²³ Exposé des motifs de la loi du 23 mai 1876, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1873-1874, n° 187, p. 1 et s. ; intervention d'Auguste BEERNAERT, ministre catholique des travaux publics, *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1875-1876, 9 mai 1876, p. 927.

*Bell*⁵²⁴ – renforce l’obligation pour le gouvernement d’agir. Celui-ci s’enquiert de l’accord des sociétés *Bell* sur les conditions de concession avant même de soumettre ses projets au Parlement – ce qui ne manque d’ailleurs pas de le froisser – en précisant que le projet de loi « *permettra au Gouvernement d’accorder à [la Compagnie belge du téléphone Bell] la concession des réseaux* »⁵²⁵. Il faut ajouter encore que, de façon très stratégique, les sociétés belges de *Bell* se sont toujours attachées à recourir à des capitaux belges, ce qui ne pouvait, à l’époque, que renforcer leur pouvoir d’influence.

Guglielmo Marconi prend, en matière de radiotélégraphie, des initiatives très comparables aux méthodes commerciales internationales de *Bell*, brevetant ses inventions et créant une multitude de sociétés dans les différents pays européens. L’intérêt rapide des gouvernements pour les ondes les incitent à coordonner rapidement leur réglementation, d’abord et avant tout pour contrer la politique monopolistique de Marconi. L’organisation de la première conférence radiotélégraphique en 1903, comme l’adoption de la convention internationale de 1906, visent « *en première ligne à empêcher la création d’un monopole en faveur d’un seul système, en deuxième lieu à éviter les perturbations des divers systèmes entre eux* ». Selon les délégués, en effet, un monopole privé « *limite d’une manière essentielle l’utilité de la télégraphie radiographique. [II] ne répond pas non plus à l’intérêt du développement de la technique : la télégraphie sans fil est encore trop récente pour qu’on puisse accorder à un système déterminé la supériorité (...) sur tous les autres. Seulement par la libre concurrence de la science et de la technique de toutes les nations on peut s’attendre aux améliorations et aux perfectionnements dont cette branche moderne de la technique a encore besoin* »⁵²⁶.

* *

*

*

Il n’est pas douteux que l’innovation technique, industrielle ou commerciale a été indispensable à toutes les actions publiques menées dans le domaine des télécommunications au 19^e siècle. Condition nécessaire, certes, mais loin d’être suffisante. L’inaction publique et un scepticisme prudent caractérisent les premières années des télégraphes, aériens ou électriques, et des téléphones voire, dans une moindre mesure, de la radioélectricité. L’appui du système Van Rysselberghe aux lignes téléphoniques interurbaines constitue une exception à cet égard, cette invention providentielle permettant au gouvernement de se réserver ces lignes sans devoir user de sa prudence habituelle, puisqu’il dispose déjà de l’infrastructure nécessaire.

Une fois monopolisés, les services offerts deviennent beaucoup plus étroitement liés aux contraintes et aux progrès techniques. Les réactions des pouvoirs publics, y compris au niveau international, sont beaucoup plus rapides. Cela s’explique également par le fait

⁵²⁴ Voy. par exemple les nombreuses références à la *Revue des mines* ou au *Moniteur belge* lui-même citées dans B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, p. 117 ; ou le *Mémoire sur la situation faite par le gouvernement aux promoteurs de la téléphonie en Belgique* adressé par la Compagnie belge du téléphone Bell au gouvernement en 1881.

⁵²⁵ Exposé des motifs d’un projet de loi non adopté relatif à la concession de réseaux téléphoniques, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1881-1882, n° 168, p. 2.

⁵²⁶ Procès-verbal de la 1^e séance de la *Conférence préliminaire concernant la télégraphie sans fil, Berlin 4-13 août 1903*, Berlin, Reichsdruckerei, 1903, p. 15 – disponible sur www.itu.int ; J. VAN BLADEL (2009), « The early history of URSI », p. 2.

que beaucoup de ces progrès sont réalisés par des ingénieurs travaillant à leur service, que ce soit au sein même ou en dehors de l'administration.

B. L'influence du droit et des réseaux internationaux

Il n'est pas anodin que le premier télégraphe électrique établi en Belgique soit l'œuvre d'un inventeur anglais, ou le premier téléphone celle d'un américain. Comme dans d'autres secteurs, l'importance prise par les relations internationales dans l'évolution des télécommunications résulte d'abord des progrès techniques réalisés, pour la plupart, à l'étranger. Le succès de la télégraphie électrique est ainsi décrit à la Chambre, en 1850 : « *En Angleterre, comme en Prusse, comme en France, cet empressement, cet accueil bienveillant ont été les mêmes et on peut dire en l'honneur de la science que ses découvertes et les applications utiles qu'elle en fait, sont considérées aujourd'hui comme étant du domaine international* »⁵²⁷.

1) La référence aux progrès télégraphiques étrangers

L'évocation des progrès réalisés à l'étranger sert régulièrement à faire admettre l'intérêt du télégraphe électrique. « *Now that the Electric Telegraph is becoming extremely employed in England, and is also beginning to be introduced in France, it is time to make some attempts to establish one in Belgium* », écrit Wheatstone à Quetelet en 1845⁵²⁸. En février 1850, le ministre des travaux publics accompagne en personne la commission Quetelet en Prusse pour examiner leurs télégraphes⁵²⁹. Les techniques et méthodes utilisées, les matériaux, voire l'organisation du service dans les pays voisins sont constamment réétudiés par l'administration, et utilisés pour justifier de nombreuses initiatives gouvernementales.

Le droit étranger est également invoqué à l'appui de plusieurs projets de loi. La situation légale du télégraphe en Angleterre, en Amérique, en Prusse, en Autriche, en France, en Toscane et en Hollande, est exposée par la commission Quetelet pour convaincre les parlementaires de voter la loi du 4 juin 1850. Le droit français sert d'inspiration à la loi belge du 1^{er} mars 1851 fixant les tarifs télégraphiques et imposant le secret de la correspondance. Les Etats-Unis et l'Angleterre sont abondamment cités pour défendre le droit du gouvernement à concéder la télégraphie locale par la loi du 23 mai 1876. La situation de monopole ou de liberté des services télégraphiques et téléphoniques est détaillée pour dix-sept pays (dont la Russie et l'Egypte) dans le rapport sur la loi belge du 11 juin 1883 relative aux réseaux téléphoniques. La reprise des réseaux concédés par l'Etat entre 1893 et 1896 se fonde également sur les exemples étrangers⁵³⁰. Le contenu de la loi du 10 juillet 1908 sur la TSF est « *en harmonie avec*

⁵²⁷ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1849-1850, n° 240, p. 4.

⁵²⁸ Lettre du 9 juillet 1845, Archives de l'Académie royale de Belgique, dossier n° 2643.

⁵²⁹ Exposé des motifs de la loi du 4 juin 1850, et rapport de la commission des télégraphes électriques, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1849-1850, n° 171, p. 7, et n° 240, p. 4.

⁵³⁰ Rapport de la commission annexé à l'exposé des motifs de la loi du 4 juin 1850, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1849-1850, n° 171, pp. 10-14 ; rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1850-1851, n° 81, pp. 2 et 8 ; intervention d'Auguste BEERNAERT, ministre catholique des travaux publics, *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1875-1876, 9 mai 1876, pp. 927-928 et 930 ; rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1882-1883, n° 157, pp. 3 et 6 ; rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1890-1891, n° 68, p. 29.

les diverses législations étrangères relatives au même objet, ainsi qu'avec les principes de la convention radiotélégraphique internationale de Berlin de 1906 ». Encore que, dans ce dernier exemple, il s'agisse davantage d'une transposition en droit national des règles adoptées au niveau international, ce qui est plutôt exceptionnel pour l'époque⁵³¹.

De manière générale, ces comparaisons ne semblent cependant jamais constituer l'argument décisif. Elles servent davantage à conforter le gouvernement ou le législateur dans ses choix, déjà effectués par ailleurs et pour d'autres motifs.

2) *La construction des réseaux internationaux*

Habitué à négocier la guerre ou la paix dans des relations le plus souvent bilatérales, les Etats voient leurs relations significativement bouleversées par la construction de réseaux télégraphiques, puis téléphoniques, internationaux. Par la télégraphie, ils sont assez soudainement tenus de s'accorder sur des questions pratiques, voire techniques, permettant aux gouvernants de se contacter directement et à leurs citoyens de communiquer et de commercer entre eux. Et ces accords doivent, pour être utiles, être conclus entre le plus grand nombre possible d'Etats, jetant les bases de ce qu'on appelle aujourd'hui le multilatéralisme.

Les liaisons télégraphiques internationales représentent un des deux arguments décisifs qui, en 1850, ont convaincu le gouvernement de se charger de l'exploitation de la télégraphie : non seulement les pays voisins construisaient des réseaux de plus en plus étendu, mais la Belgique risquait de perdre sa position de pays de transit, voire sa place concurrentielle dans le commerce international⁵³². « *La Belgique, par sa position centrale eu égard aux grands Etats de l'Europe, (...) est naturellement appelée à relier sans retard plusieurs de ces Etats pour la télégraphie internationale (...). Non-seulement la politique veut que la Belgique ne reste pas en dehors de ce courant (...); non-seulement elle doit avoir aussi ses moyens de communication instantanée avec ses voisins d'abord, et aussi avec les Etats où elle est représentée, mais il est de son intérêt que cette sorte de transit électrique ait lieu par ses télégraphes* ». Le gouvernement en conclut avec emphase que « *Notre pays, Messieurs, ne peut, à notre avis, faillir plus longtemps à cette mission, sous peine de déchoir du rang que lui assigne le rapide développement de ses arts, de son commerce, de son industrie, de ses voies ferrées, de sa civilisation* »⁵³³. En témoigne la liaison avec la Prusse. Elle est convenue à peine 16 jours après l'adoption de la loi du 4 juin 1850, et entre en service quelques mois plus tard. Il en va de même, presque aussi rapidement, pour la France et l'Angleterre. Le gouvernement le rappelle ensuite régulièrement : « *il faut (...) que la Belgique sache attirer et fixer sur ses lignes le transit des correspondances internationales* ». Comment ? « *en offrant constamment toutes les garanties d'exactitude et de célérité (...) car, en matière de télégraphie, la préférence est accordée non à la ligne mathématiquement la plus courte, mais à celle qui est la mieux desservie à toute heure, dans tous les temps* ». A cette fin, des lignes séparées sont établies pour la

⁵³¹ Exposé des motifs de la loi du 10 juillet 1908, *Doc.parl.*, Chambre, sess.extraord. 1908, n° 5, p. 3 ; *Ann.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1908, 24 juin 1908, p. 107 ; préambule de l'arrêté royal du 5 août 1908, *M.B.*, 29 août 1908.

⁵³² B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, p. 87, et les références citées.

⁵³³ Exposé des motifs de la loi du 4 juin 1850, et rapport de la commission des télégraphes électriques, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1849-1850, n° 171, pp. 1 et 14, et n° 240, p. 4.

correspondance internationale, afin d'éviter des encombrements liés au service intérieur⁵³⁴. Enfin, la loi du 14 avril 1852, qui permet d'utiliser les terrains et bâtiments privés pour placer les lignes télégraphiques, ne vise qu'à relier la Belgique et la Hollande : une telle ligne devait traverser des propriétés privées, en l'absence de connexion ferroviaire⁵³⁵.

Implicitement, l'insertion dans les réseaux internationaux justifie également le droit du gouvernement de se réserver l'exploitation des télégraphes. Ce qui, à la réflexion, est assez paradoxal : son monopole doit servir à concurrencer les services télégraphiques étrangers. Il faut avouer que les bénéfices potentiels pour l'Etat sont à l'époque très attractifs. Plus des trois quarts des bénéfices proviennent effectivement, durant les dix premières années d'exploitation, des correspondances internationales⁵³⁶. Ce qui était implicite en 1850 l'est moins en 1883 : lorsque le gouvernement expose pourquoi il a seul le droit d'exploiter ou de concéder les lignes téléphoniques, il fait valoir l'importance de « *l'unité d'exploitation* » d'un réseau qui dépasse les frontières et prend « *un caractère international* »⁵³⁷.

L'interconnexion croissante entre les différents Etats européens influence enfin par elle-même les politiques nationales. Le ministre belge affirme ainsi dès 1858 que « *la tarification télégraphique n'est pas une question locale, c'est une question qui est subordonnée aux améliorations qui se réalisent dans tous les Etats qui sont dotés de ces admirables relations (...). Il résulte de là une sorte de solidarité et d'obligation à suivre le progrès, quel que soit son origine* »⁵³⁸. Cette solidarité se traduit d'ailleurs dès 1865 par la création de l'*Union télégraphique internationale* et par l'uniformisation croissante, en son sein, des règles du service et des tarifs télégraphiques internationaux. Au-delà de cette Union d'ailleurs, tout incident à l'étranger est devenu susceptible d'avoir des conséquences sur le réseau national. Ainsi de la guerre franco-prussienne : « *le mouvement [des dépêches télégraphiques] s'est développé considérablement en 1870 et en 1871 par l'effet des événements qui se sont produits à nos frontières et de l'affluence des étrangers dans notre pays* »⁵³⁹.

3) Les relations internationales et l'expansion coloniale

Les télégraphes et les téléphones ont transformé les relations internationales, en ce compris la guerre et la paix. Le 20^e siècle en témoignera particulièrement. Mais dès la seconde moitié du 19^e siècle, les communications télégraphiques deviennent une voie diplomatique nouvelle, voire une « *arme* » aux mains des nations dites « *civilisées* ». Le

⁵³⁴ Exposé des motifs de la loi du 1^{er} mars 1851, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1850-1851, n° 52, pp. 2-3 ; exposé des motifs de la loi du 14 avril 1852, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1851-1852, n° 154, pp. 4-6 ; rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1853-1854, n° 185, pp. 1-2.

⁵³⁵ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, p. 90 ; *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1851-1852, 2 avril 1852, p. 1026.

⁵³⁶ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 95 et 467.

⁵³⁷ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1882-1883, n° 157, p. 4.

⁵³⁸ Exposé des motifs de la loi du 5 mars 1858, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1857-1858, n° 43, pp. 1-2 ; voy. aussi le rapport au roi sous l'arrêté royal du 12 août 1911, *Pasinomie*, 1911, p. 372 : « *j'en suivrai l'application, le regard attentivement fixé sur tous les progrès comme sur les leçons de l'expérience mondiale* ».

⁵³⁹ Note sur les tarifs des correspondances télégraphiques, sur le mouvement et les produits de ces correspondances pendant les cinq dernières années (1870-1874), *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1874-1875, n° 132, p. 4.

télégraphe aurait, en particulier, contribué à favoriser l'expansion coloniale des Etats occidentaux⁵⁴⁰. « *Gloire à ces hommes, Messieurs, gloire à tous ces savants, à ces ingénieurs, à tous les pionniers de la télégraphie, sans distinction de nationalité, qui ont contribué à édifier ce monument au fronton duquel se lisent : progrès, paix et fraternité* »⁵⁴¹. Une épitaphe certes naïve pour célébrer cinquante années de télégraphie, mais qui témoigne néanmoins de ce rôle international.

Plus anecdotique dans l'histoire de la Belgique, la colonisation et les relations diplomatiques se retrouvent au cœur de l'action royale en faveur des radiocommunications. L'échange de correspondances radiotélégraphiques directes entre Bruxelles et le Congo devait en effet permettre de se soustraire au contrôle des puissances étrangères sur les câbles sous-marins, notamment en cas de conflits armés avec celles-ci. Léopold II en est certainement conscient lorsqu'il demande à Maurice Travailleur de tenter d'établir une liaison radio avec son Etat indépendant du Congo. L'objectif reste identique en 1912, pour le Congo devenu belge : « *il était pour le roi Albert (...) d'une importance capitale que le projet de Léopold II se réalisât pour écarter toute ingérence surtout au Katanga, particulièrement isolé, peuplé d'indigènes plus turbulents. Les voies d'accès et la position de câbles sous-marins, très coûteuse et extrêmement vulnérable en cas de conflits, dépendaient des grandes puissances* »⁵⁴². Les fonds consacrés au développement de la TSF en Belgique proviennent d'ailleurs du rachat du Congo. « *Le fonds spécial a permis en cette occurrence de réaliser promptement une innovation heureuse que l'administration n'aurait pu mener à bonne fin sans de bien plus longs délais* »⁵⁴³. Cette volonté royale est considérée comme étant seule à l'origine des développements de la radio avant la Première Guerre mondiale⁵⁴⁴.

* * *

*

Le droit et les réseaux internationaux exercent donc une influence primordiale sur l'action publique dans le domaine des télécommunications au 19^e siècle. Ils conduisent de manière déterminante les gouvernants belges à soutenir le développement de ces moyens de communication, et leur indiquent la voie à suivre. La construction et le développement d'un réseau télégraphique, puis téléphonique, international sont même un des objectifs récurrents des Etats occidentaux. Cet objectif a mené à la création de l'*Union télégraphique internationale* et, au travers de celle-ci, d'un niveau juridique, politique et administratif international, distinct de celui des Etats qui en font partie.

Cet objectif de construction internationale est d'autant plus intéressant qu'il dessine une seconde tendance, inverse cette fois. Le nouvel ordre international commence à exercer lui-même son influence sur l'action intérieure des Etats qui le composent. Le contenu de la loi belge de 1908 sur la TSF en constitue à ce stade le paradigme.

⁵⁴⁰ D. HEADRICK (1991), *The Invisible Weapon: Telecommunications & International Politics 1851-1945*, pp. 50-73.

⁵⁴¹ J. BANNEUX (1896), *op.cit.*, p. 20.

⁵⁴² F. STOCKMANS (1981), art. « Goldschmidt Robert », col. 312-313.

⁵⁴³ *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1911-1912, 31 janvier 1912, p. 622.

⁵⁴⁴ Rapport de 1911 sur l'administration du Congo belge, annexe au projet de budget pour l'année 1912, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1911-1912, 29 septembre 1911, n° 5, p. 43 ; rapport sur le budget du Congo belge pour l'exercice 1912, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1911-1912, n° 40, 15 décembre 1911, p. 11 ; *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1911-1912, 31 janvier 1912, pp. 621-622.

C L'amélioration du service au public

Lorsque les gouvernants prennent conscience de l'intérêt du télégraphe, ils choisissent de s'en réserver l'exploitation. Ce choix, principalement fondé sur le lien avec les chemins de fer (voy. *infra*), tend aussi à préserver les communications télégraphiques des lenteurs et interruptions dans la transmission des dépêches, qui surviendraient immanquablement si des entreprises privées étaient autorisées à exploiter des lignes télégraphiques. A cause, par exemple, du passage d'une ligne publique à une ligne concédée ou privée, ou à cause de l'utilisation d'appareils différents. Le rachat de la ligne concédée entre Anvers et Bruxelles est principalement motivé par cette préoccupation. Le souci général de la régularité, de la célérité et de l'économie du service télégraphique est également invoqué pour justifier le monopole de fait qui est instauré, et sa réunion avec l'administration des chemins de fer. L'exploitation par l'Etat, c'est enfin « *au nom de tous et au profit de tous* »⁵⁴⁵. « *Et, en effet, messieurs, sans monopole comment voudrait-on que l'organisation de la poste et de la télégraphie fût possible ? Comment tout à la fois leur imposer les lignes improductives et autoriser la concurrence quant aux lignes productives ? Si l'on ne veut plus du monopole, il faut supprimer l'intervention du gouvernement elle-même. Et alors il arrivera que les lignes productives seront peut-être bien desservies, mais que l'on n'exploitera plus que celles-là* »⁵⁴⁶. Remarques d'une étonnante actualité, mais la seule voie trouvée pour y répondre, à l'époque, est celle du monopole public. On constate dans cet exposé le glissement des raisons très pratiques de qualité du service vers une rhétorique davantage axée sur le principe d'égalité des citoyens.

L'apparition du téléphone suscite des réactions très similaires, lorsque le gouvernement doit justifier son droit d'exploiter ou de concéder les services téléphoniques. Les téléphones forment « *un service public analogue au service des postes et des télégraphes. A ce titre, ces divers modes de correspondance touchent à l'intérêt général* ». « *En l'absence d'intervention officielle [de l'Etat], les citoyens seraient tenus de passer par toutes les exigences d'une entreprise privée, qui, obéissant à des influences de concurrents ou d'adversaires, écarterait arbitrairement certains particuliers du bénéfice d'une invention, appelée à entrer dans nos mœurs et à s'imposer dans nos relations au même degré que la poste et le télégraphe* ». La différence fondamentale réside cependant dans le but pratique de la loi : accorder des concessions de réseaux téléphoniques, là où la loi de 1850 réservait l'établissement et l'exploitation du télégraphe à l'Etat. Comment expliquer cette différence ? Selon le ministre, « *l'initiative privée réussira mieux que l'action officielle dans la vulgarisation de l'invention* » et « *l'exploitation par les concessionnaires ne sera qu'une transition qui nous préparera à l'exploitation par l'Etat* »⁵⁴⁷. L'octroi de concessions n'est en toute hypothèse possible que dans les grandes villes ; les autres parties du pays « *à raison des ressources restreintes qu'elles présentent en matière téléphonique, ne tentent pas (...) l'initiative privée. L'Etat disposant des lignes, des locaux et du personnel des*

⁵⁴⁵ Exposé des motifs de la loi du 4 juin 1850, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1849-1850, n° 171, pp. 2, 3 et 7 ; rapport au roi sous l'arrêté royal du 1^{er} août 1850, *Pasinomie*, 1850, p. 235 ; E. LECAT (1955), *op.cit.*, p. 150.

⁵⁴⁶ Intervention d'Auguste BEERNAERT, ministre catholique des travaux publics, *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1875-1876, 9 mai 1876, pp. 927-928 et 930, s'appuyant fortement sur la comparaison avec l'Angleterre et les Etats-Unis.

⁵⁴⁷ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1882-1883, n° 157, pp. 3 et 4, et intervention de Xavier OLIN, ministre libéral des travaux publics, *Ann.parl.*, sess. 1882-1883, 24 mai 1883, pp. 1133-1135.

Télégraphes (...) est seul en mesure d'accorder aux localités peu productives les avantages de la correspondance par téléphone. (...) il lui incombe (...) de satisfaire autant que possible l'intérêt général »⁵⁴⁸. L'Etat présente ainsi son intervention comme nécessaire pour fournir le service au plus grand nombre possible de citoyens, mais aussi comme subsidiaire à celle des entrepreneurs privés. Elle doit être comparée avec son attitude lors des débats de 1876 autour des concessions de télégraphie locale : « *il ne croit pas pouvoir s'opposer à des combinaisons avantageuses au public* », et soutient l'initiative privée là où lui ne souhaite pas intervenir⁵⁴⁹. La justification donnée par les gouvernants dans ces deux cas est particulièrement contradictoire. Le paradoxe n'est certes que temporaire, puisque l'ensemble du secteur est ensuite monopolisé par l'Etat.

Les nombreuses mesures de protection adoptées au fur et à mesure des développements technologiques sont également motivées par l'intérêt du service exploité. Pour le législateur, la pénalisation de la dégradation involontaire des lignes télégraphiques se justifie « *par la nécessité de protéger efficacement l'important moyen de communication que l'invention du télégraphe électrique a mis à la disposition du public* »⁵⁵⁰. En imposant l'obtention d'une autorisation pour toute station de radiocommunication, le législateur expose que « *c'est le soin des intérêts publics qui inspire la recherche de moyens légaux propres à écarter les dangers et les inconvénients de la radiotélégraphie et de la radiotéléphonie* »⁵⁵¹. L'intérêt des utilisateurs demeure également à la pointe des arguments invoqués par le gouvernement pour justifier sa politique tarifaire. Malgré le déficit budgétaire naissant, au début des années 1870, le ministre soutient haut et fort que « *les dépenses et les recettes du service des télégraphes (...) ne sont pas proportionnées à l'importance acquise, par ce moyen de correspondance, dans la marche des affaires et dans les habitudes du public. On peut laisser en seconde ligne la question financière et se préoccuper avant tout de l'intérêt des correspondants. (...) cet intérêt réclame principalement un service régulier et suffisamment rapide* »⁵⁵².

L'accès du service téléphonique au plus grand nombre justifie enfin le refus d'accorder aux communes la compétence de délivrer les concessions téléphoniques. Non seulement certains citoyens risqueraient d'être privés de téléphones à cause d'une « *administration attardée* », mais surtout, la gestion de communications qui dépassent les frontières communales, voire même nationales, deviendrait trop complexe. « *Comment obtenir dès lors le concours de toutes les administrations en cause, comment arriver à l'unité de l'exploitation* » pour permettre l'interconnexion de tous les réseaux, si ce n'est en la confiant à l'administration centrale⁵⁵³. Les expériences des multiples réseaux privés des années 1880-1881, non connectés entre eux, demeuraient certainement à l'esprit du législateur.

* * *

*

⁵⁴⁸ Exposé des motifs de la loi du 26 décembre 1891, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1891-1892, n° 12, pp. 4-5.

⁵⁴⁹ Voy. *supra*, note 523.

⁵⁵⁰ J.S.G. NYPELS, J. SERVAIS (1896), *Le Code pénal belge interprété*, vol. 4, p. 469.

⁵⁵¹ Exposé des motifs de la loi du 10 juillet 1908, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1908, n° 5, p. 2.

⁵⁵² Exposé des motifs de la loi du 3 juin 1870, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1869-1870, n° 120, p. 3.

⁵⁵³ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1882-1883, n° 157, p. 3.

L'amélioration du service au public est un motif constant, mais ambivalent. La manière et le moment choisis pour l'invoquer laissent parfois croire à l'expression d'un prétexte rhétorique, qui cherche à légitimer *a posteriori* la volonté étatique. Ce d'autant plus lorsqu'il justifie une fois le monopole, une autre fois l'initiative privée voire, pour les télégraphes en 1883, les deux en même temps. En laissant croire que l'argument autorise tout et son contraire, que le gouvernement organise le service de la manière la plus favorable à l'utilisateur, un peu de public par ci, un peu de privé par là, il faut craindre qu'il ne justifie plus grand-chose et que d'autres motifs soient en réalité à l'origine des décisions prises par les gouvernants.

Ceci étant dit, la mise en œuvre d'un service de qualité est réelle. La recherche de régularité et de rapidité conduit à des progrès énormes si l'on compare les débuts du télégraphe électrique avec les services offerts en 1914. L'amélioration et l'extension constante du service télégraphique, malgré le déficit récurrent entre 1870 et 1905, démontre que les discours prononcés ont finalement reflété une part de la réalité, et témoignent que ces objectifs ont pesé plus lourd que les difficultés budgétaires. La recherche de légitimité, quand bien même *a posteriori*, s'est donc traduite dans les faits et dans le droit, accroissant d'autant cette légitimité. Il existe peu de personnes pour se plaindre de l'organisation des services télégraphiques en 1914.

Ultime remarque, non négligeable dans l'interprétation que l'on pourrait faire d'un objectif général d'amélioration du service au public : il ne faut pas oublier quel est ce « *public* ». Outre un bon tiers de correspondances gratuites en faveur du gouvernement et, surtout, des chemins de fer, les dépêches des particuliers représentent en moyenne la moitié des correspondances payante après 1865, l'autre moitié étant partagées entre les communications boursières (très importantes à l'origine) et commerciales⁵⁵⁴. Et malgré les réductions tarifaires, l'usage régulier du télégraphe ou du téléphone reste, jusqu'en 1914, réservé à une couche privilégiée de la population. Les services gouvernementaux, le monde économique et les classes aisées sont donc les principaux, voire les seuls, bénéficiaires d'une politique d'amélioration du service.

D. Les objectifs budgétaires

C'est sans succès que les milieux d'affaires invoquent en 1842 les « *intérêts du trésor* » pour faire interdire par le gouvernement les télégraphes optiques privés⁵⁵⁵. L'argument va pourtant devenir primordial au fur et à mesure du développement de l'exploitation publique des télégraphes électriques. Jusqu'en 1850, ce sont notamment les intérêts du Trésor qui justifient le refus du gouvernement d'établir des lignes télégraphiques, optiques ou électriques : il « *devait ménager prudemment ses ressources, surtout après les événements politiques de 1848* »⁵⁵⁶. Mais, vu l'intérêt croissant pour le télégraphe électrique, l'économie que celui-ci est susceptible d'apporter dans l'exploitation des chemins de fer devient un argument clé pour convaincre les parlementaires d'appuyer les investissements télégraphiques du gouvernement. De même, le choix de lignes

⁵⁵⁴ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 94-95.

⁵⁵⁵ P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, p. 26, citant la pétition du 12 décembre 1834 : « *cette innovation menace l'une des sources les plus actives du trésor public en enlevant à l'administration des postes cette multitude de dépêches que la correspondance télégraphique transmet avec tant de promptitude* ».

⁵⁵⁶ E. LECAT (1955), *op.cit.*, p. 150 ; voy. p. 151 les objections financières maintenues par quelques élus lors du vote de la loi du 4 juin 1850 ; Compte rendu des opérations pour l'année 1850, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1850-1851, n° 221, p. III.

aériennes plutôt que souterraines est fondé essentiellement sur le coût inférieur de la première solution⁵⁵⁷. Les intérêts du Trésor sont donc, à juste titre, pris en considération lors du lancement de nouveaux travaux d'infrastructures.

Une fois l'exploitation lancée, ses bénéfices confortent à diverses reprises les investissements de l'Etat. « *Quand on considère, d'un côté, les sommes relativement minimales dépensées pour mettre en état nos lignes télégraphiques, et l'utilité qu'en retirent l'Etat et nos populations, et, d'un autre côté, les bénéfices considérables réalisés, il est impossible de contester la parfaite convenance du crédit qui nous est demandé* »⁵⁵⁸. La baisse tarifaire de 1865 est ainsi expressément motivée par la recherche de nouveaux profits, à titre de compensation : « *au moment où la réduction presque générale des tarifs internationaux (...) va tarir une source importante de notre revenu télégraphique, le maintien du tarif actuel nous laisserait sans compensation. Pour créer des recettes, il faut descendre quelques degrés de l'échelle sociale, il faut s'adresser aux relations d'affaires et de famille si fréquente dans notre pays, il faut, en retour d'un bienfait inappréciable, demander à la masse des populations des ressources nouvelles et des moyens de progrès* »⁵⁵⁹. La compensation ne vise pourtant pas à maintenir un équilibre budgétaire : les comptes de l'administration sont encore assez largement bénéficiaires. En outre, la crainte de la baisse des revenus provenant de la correspondance internationale ne s'est jamais réalisée : la baisse des tarifs a, là également, entraîné une hausse de la correspondance. C'est en réalité le premier avatar d'une instrumentalisation fiscale qui va être récurrente dans l'histoire des télécommunications en Belgique. Ses adversaires peuvent être rassurés par le fait que le motif ne justifie qu'une *baisse* des tarifs, mais ils peuvent aussi déplorer qu'un tel motif soit à l'origine de la plus importante réduction tarifaire du siècle.

Lorsque, à partir des années 1870, la télégraphie devient déficitaire, le gouvernement semble peu s'en préoccuper... mais préconise néanmoins de suspendre les baisses tarifaires, en considérant comme essentiel que les télégraphes soient financés : « *au moyen des produits du service même, sans emprunter des ressources au Trésor public, c'est-à-dire, à des contribuables qui n'useraient que peu ou point de la voie télégraphique* ». Un souhait explicite d'autofinancement est ainsi exprimé pour la première fois. Il trahit le souci gouvernemental de ne pas creuser le déficit. Les députés nuancent : il faut que « *le service télégraphique ne soit pas traité comme une entreprise publique appelée à pourvoir toujours elle-même à tous les développements qu'elle est susceptible de recevoir* ». En conclusion, « *compromettre les intérêts du Trésor serait un tort ; un tort plus grand serait de viser aux grosses recettes* »⁵⁶⁰. Ce débat, entre les partisans de services budgétairement équilibrés voire rentables, et ceux qui préfèrent la

⁵⁵⁷ Exposé des motifs de la loi du 4 juin 1850, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1849-1850, n° 171, p. 2 et 3.

⁵⁵⁸ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1853-1854, n° 185, p. 2. Voy. également les « compte rendu des opérations » des chemins de fer de l'Etat entre 1850 et 1870.

⁵⁵⁹ Rapport au roi sous l'arrêté royal du 27 septembre 1865, *Pasinomie*, 1865, p. 308. Plus interpellant encore, l'intervention du député libéral Louis JULLIOT, *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1850-1851, 13 février 1851, p. 673, à propos du télégraphe : « *je désire que ce service produise le revenu le plus élevé possible, car il n'est pas juste d'assimiler le service télégraphique au service de la poste ; le service de la poste est à l'usage égal de tout le pays, le service télégraphique au contraire est encore un nouveau privilège ajouté à d'autres privilèges et toujours au profit des mêmes localités, et si nous ne pouvons pas éviter les privilèges accordés par l'Etat, faisons au moins payer ces privilèges afin de soulager l'impôt* ».

⁵⁶⁰ Exposé des motifs de la loi du 3 juin 1870, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1869-1870, n° 120, p. 3 et s., qui fournit un compte-rendu détaillé des dépenses et des recettes engendrées depuis 1850, ce qui témoigne tout de même de l'importance des arguments budgétaires. Voy. aussi le rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1869-1870, n° 165, pp. 10 et 14.

couverture des investissements et/ou des pertes par l'Etat, va également se reproduire durant des décennies. La loi du 23 mai 1876 marque la rupture avec la politique d'expansion des télégraphes. « *Les dépenses en sont venues à excéder le produit annuel. Dans ces conditions, il faut tout au moins ajourner toute innovation dont la dépense ne serait pas couverte par un produit certain* »⁵⁶¹. La recherche de l'équilibre budgétaire est ainsi réitérée. Le ministre refuse à cette occasion de se dessaisir du droit d'autoriser les concessions : celles-ci « *ne viendraient-elles pas bientôt se souder bout à bout dans toutes les directions où le service est fructueux, et établir ainsi une concurrence ruineuse à l'Etat, qui ne garderait que le monopole des mauvaises lignes ?* »⁵⁶². La prudence gouvernementale croît, manifestement. Elle conduit même, en 1880, en période de crise économique et de « *stagnation des affaires commerciales* », à une hausse des tarifs, la première dans l'histoire des services télégraphiques et la seule de la période, toujours dans l'espoir de retrouver un certain équilibre budgétaire. La persistance du déficit jusqu'en 1905 demeure un problème douloureux pour l'administration des télégraphes, mais démontre simultanément son faible impact sur l'action publique. Le ministre s'attèle d'ailleurs chaque année à justifier ces pertes, en rappelant la quantité de dépêches « *de service* » gracieusement transmises pour les chemins de fer principalement, mais aussi les postes, les autres administrations, la diplomatie... Il insiste également à diverses reprises sur le fait que les lignes télégraphiques moins rentables sont majoritairement financées par les recettes dégagées par les principales lignes intérieures et internationales⁵⁶³. L'objectif d'autofinancement est affirmé, mais le fait de ne pas l'atteindre n'est pas essentiel eu égard aux services rendus.

Dans cet esprit, il faut constater encore, à l'instar des chemins de fer, l'émergence du principe de subvention croisée : les bénéfiques d'une activité financent les pertes d'une autre. On peut, certes, déjà considérer que les bénéfiques réalisés durant les vingt premières années ont permis l'extension considérable du réseau à des lignes moins rentables⁵⁶⁴. Ces bénéfiques dépassaient cependant largement les investissements réalisés chaque année, et étaient donc aussi affectés à d'autres dépenses de l'Etat. C'est surtout à partir de 1870, donc à partir du moment où l'exploitation devient déficitaire, que l'idée de subvention croisée est exprimée. Elle est reprise avec conviction lors des premiers pas de l'Etat dans l'exploitation du téléphone : « *sans doute, [l'Etat] débutera aussi par les exploitations les moins onéreuses, mais lorsqu'il aura obtenu des excédents de recettes d'un côté, il ne distribuera point ses bénéfiques à des actionnaires, il les consacra à des entreprises plus douteuses et moins rémunératrices, à des localités où les résultats seront plus lents à se développer, compensant les pertes subies d'un côté par les gains récoltés de l'autre* »⁵⁶⁵. Le développement des réseaux téléphoniques n'en est pas moins demeuré prudent, surtout entre 1880 et 1895, vu les risques de concurrence qu'ils faisaient courir aux services télégraphiques⁵⁶⁶.

⁵⁶¹ Exposé des motifs de la loi du 23 mai 1876, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1873-1874, n° 187, p. 1.

⁵⁶² Intervention d'Auguste BEERNAERT, ministre catholique des travaux publics, *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1875-1876, 9 mai 1876, p. 930.

⁵⁶³ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 100-101 et 106-107, ainsi que les références citées. Voy. aussi les « compte rendu des opérations » annuel des chemins de fer de l'Etat, en particulier celui de l'année 1861, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1861-1862, n° 129, p. 139.

⁵⁶⁴ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, p. 110.

⁵⁶⁵ Intervention de Xavier OLIN, ministre libéral des travaux publics, *Ann.parl.*, sess. 1882-1883, 24 mai 1883, pp. 1133-1135 ; rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1890-1891, n° 68, p. 29.

⁵⁶⁶ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1882-1883, n° 157, p. 3 ; rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1890-1891, n° 68, p. 28.

* *

*

Les politiques budgétaires qui guident l'action publique au cours du 19^e siècle peuvent être regroupées en trois périodes.

Tout d'abord, celle de la prudence à l'égard de nouvelles techniques, dont l'intérêt est encore incertain. Tant les débuts du télégraphe que ceux du téléphone sont caractérisés par le souci de ne pas dilapider l'argent du contribuable. C'est l'économie susceptible d'être réalisée dans les chemins de fer qui détermine le gouvernement à se lancer dans l'exploitation des télégraphes. C'est la concurrence que les concessions de télégraphie locale ou les téléphones sont susceptibles de faire subir aux télégraphes qui convainc l'Etat de se réserver le droit d'exploiter ou concéder les lignes téléphoniques.

L'expansion des nouveaux services forme une deuxième phase. Les bénéfices réalisés durant les vingt premières années d'exploitation sont importants, tant pour les télégraphes que pour les téléphones. Ils autorisent certes le service à se développer, mais sont, pour le surplus, versés au Trésor public. Les ministres successifs ne manquent pas de s'en réjouir, voire de s'en prévaloir, et poursuivent leur gestion dans cette voie. Les perspectives de réduction de ces bénéfices font néanmoins apparaître quelques bribes d'une politique d'instrumentalisation fiscale : l'Etat a du mal à se priver de ressources si providentielles.

C'est surtout la troisième phase qui est intéressante. La période d'exploitation déficitaire des télégraphes, entre 1870 et 1905, permet d'exprimer clairement un principe récurrent de gestion budgétaire dans les secteurs étudiés : la recherche de l'équilibre budgétaire ou de l'autofinancement combinée, notamment pour garantir un accès maximal sur l'ensemble du territoire, aux pratiques de subventions croisées. Ce principe, déjà dessiné au préalable au sein d'autres services publics, celui des chemins de fer en particulier, dirige explicitement l'exploitation des télégraphes à partir des années 1870. Il s'agit par ailleurs d'une période difficile pour les finances publiques en général, ce qui ne peut que renforcer cette politique budgétaire. Si elle dirige l'exploitation, elle ne la gouverne pas : l'objectif est fixé, mais l'Etat n'entend pas l'atteindre à tout prix et continue à développer ses réseaux.

Les préoccupations budgétaires encadrent donc en permanence l'action de l'Etat dans les télécommunications, mais s'y traduisent différemment selon que l'exploitation est naissante, bénéficiaire ou déficitaire. Il faut néanmoins relativiser cette différence. Les relations étroites des services télégraphiques avec les chemins de fer et les services postaux, auxquels ils rendent d'éminents services, expliquent certainement en partie la faible préoccupation du ministre pour les pertes subies par les télégraphes. Toujours dans l'esprit des subventions croisées, les bénéfices constants dégagés par les postes, et les recettes considérables des chemins de fer compensaient les pertes encourues par les télégraphes.

E. L'instrumentalisation politique

1) Le soutien à l'Etat gendarme

A l'origine, le télégraphe optique est né en France grâce au souci politique de renforcer l'unité nationale mais aussi, et surtout, de consolider l'autorité du gouvernement, plutôt fragile durant la période révolutionnaire. Il représentait un moyen efficace de contrôle et de communication avec les armées et les pouvoirs locaux, qui les soumettait plus que jamais auparavant au pouvoir central : « *La télégraphie est donc un élément de pouvoir et d'ordre* »⁵⁶⁷. En Prusse, la construction des lignes de télégraphe électrique est principalement liée aux besoins de communication du gouvernement avec ses armées⁵⁶⁸. Ces objectifs, pourtant souvent énoncés par les ministres belges dans d'autres secteurs, alimentent peu le débat sur les télégraphes. Les partisans d'un libéralisme plus interventionniste, autour du ministre de la justice Joseph Lebeau, prônent certes l'interdiction des lignes privées apparues en Belgique et l'établissement de télégraphes publics, demandant de « *s'assurer si on ne fait pas tourner au profit de l'anarchie et du désordre ce qui ne devrait servir qu'à des opérations commerciales* ». Ils ne convaincront pas les tenants du « *laissez faire* », dont le ministre libéral de l'intérieur Charles Rogier, qui tolèrent aisément les télégraphes privés jusqu'en 1850⁵⁶⁹.

La sûreté de l'Etat est pourtant évoquée à deux reprises. Elle surgit une première fois au moment où l'administration prend en charge l'exploitation de la télégraphie, en 1850 : « *sous le rapport politique, on comprend tout d'abord combien il importe à la sûreté intérieure et extérieure, que le Gouvernement puisse être informé, à tout instant, de ce qui se passe dans chacune de nos provinces, à chacune de nos frontières ; le télégraphe électrique permettra à l'autorité d'être partout présente ; il facilitera, en cas d'urgence, la transmission des ordres administratifs, la découverte des crimes, l'arrestation des coupables ; combiné avec les puissants moyens de transport que présente la Belgique, il doublera en quelque sorte ses forces militaires* », et il présente une utilité certaine pour mettre en relation « *les gouvernements entre eux et avec leurs ministres respectifs à l'étranger* »⁵⁷⁰. Il n'empêche, si ces motifs étaient déterminants en 1850, le gouvernement pouvait-il concéder la première ligne télégraphique en 1846 ? On pourrait y répondre affirmativement, si l'on en croit l'évocation faite lors du cinquantenaire des télégraphes belges en 1896, à l'occasion duquel il est rappelé que « *le télégraphe rendit même des services sérieux, lors des événements de 1848* ». Services qui ont alors pu inciter l'Etat à se charger de l'exploitation de la télégraphie⁵⁷¹. En toute hypothèse, ces motifs justifient le droit de l'administration à refuser la transmission d'une dépêche télégraphique. La sûreté de l'Etat est invoquée une seconde fois, quelques décennies plus tard, lors de l'adoption du régime d'autorisation pour la télégraphie et la téléphonie sans fil en 1908. Ce régime entend satisfaire « *les besoins militaires et ceux de la marine* » et écarter autant que

⁵⁶⁷ Abraham Chappe, frère de Claude, en 1832, cité par P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, p. 21 ; B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, p. 78.

⁵⁶⁸ H.W. LINTSEN (1993), *op.cit.*, t. 4, p. 276.

⁵⁶⁹ P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 22-25, citant notamment une lettre de Rogier à Lebeau du 12 avril 1834, et un rapport militaire « sur la reconnaissance de la ligne télégraphique entre Bruxelles et Anvers » du 13 novembre 1834.

⁵⁷⁰ Exposé des motifs de la loi du 4 juin 1850, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1849-1850, n° 171, p. 2.

⁵⁷¹ J. BANNEUX (1896), « Cinquantenaire des télégraphes belges », p. 2 ; *contra* : P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, p. 32.

possible « *le trouble et le désordre dans les communications* »⁵⁷². L'article 6 de la loi de 1908 prévoit d'ailleurs à cette fin la possibilité de suspendre toute communication radiophonique, voire de mettre hors d'usage les appareils concernés « *pour une raison d'ordre public ou pour la sécurité et la défense du territoire* ».

Ces deux exemples ne convainquent pas. Il semble en réalité que ce motif surgisse surtout lorsqu'un nouveau monopole public se cherche une légitimité : pour l'exploitation des télégraphes en 1850, et pour la TSF en 1908. Comme le souligne Pascal Verhoest, l'argument n'est utilisé qu'en arrière-plan, il s'ajoute aux autres. Le débat principal est d'abord, explicitement ou non, de nature économique ou technique⁵⁷³. Les débats relatifs au monopole public qui encadrent l'adoption des lois du 23 mai 1876 ou du 11 juin 1883 le démontrent encore : il ne s'agit plus de légitimer un monopole, puisque l'objet de ces lois est précisément d'y déroger, en autorisant des concessions de télégraphie ou de téléphonie. L'importance du monopole pour la sécurité, la diplomatie, l'armée, l'administration, n'y est dès lors pas même évoquée. Pourtant, un peu à l'instar de la politique d'amélioration du service étudiée ci-dessus, l'argument de la sûreté de l'Etat garde une certaine assise dans le droit existant, justifiant le refus de transmission d'une dépêche télégraphique comme le droit de suspendre ou de détruire les appareils de TSF.

Enfin, l'idée que les réseaux télégraphiques ou téléphoniques pourraient participer à la construction de la nation belge, à l'instar des chemins de fer, ou à tout le moins renforcer l'autorité centrale, semble tout à fait absente des débats. A l'occasion des lois de 1876 et de 1883, l'Etat refuse certes de laisser intervenir les communes, mais sans s'appuyer sur une idéologie centralisatrice – sans doute présente, malgré tout, dans certains esprits –. Il fait plutôt valoir des motifs pragmatiques liés à l'efficacité de la gestion centralisée et à son monopole d'exploitation des télégraphes⁵⁷⁴. Il est cependant certain que la liaison de la plupart des villes et communes du royaume avec le télégraphe, et des plus importantes d'entre elles avec le téléphone, ont contribué à resserrer les liens entre les habitants, facilitant la transmission des informations, créant ainsi une unité territoriale nationale inédite auparavant.

2) *Le soutien à l'Etat entrepreneur*

Avant même qu'il soit question pour l'Etat d'intervenir dans l'exploitation des télégraphes électriques, ceux-ci sont étroitement liés aux chemins de fer. C'est en effet le long des voies, et à l'attention des compagnies de chemin de fer que les premières lignes télégraphiques sont construites en Angleterre. « *Les télégraphes étaient utiles il y a dix ans, aujourd'hui, avec les chemins de fer, peuvent-ils l'être moins ?* », écrit-on en 1843⁵⁷⁵. La première ligne concédée entre Anvers et Bruxelles en 1846 suit également

⁵⁷² Exposé des motifs de la loi du 10 juillet 1908, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1908, n° 5.

⁵⁷³ P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, p. 40, note 15. Comp. avec le débat sur le monopole en France en 1837 : « *le ministre revendiquait le monopole des télégraphes pour l'Etat en se fondant sur les ressources que les télégraphes privés offriraient aux factieux pour bouleverser l'Etat, quoique, à la vérité, les nouvelles transmises jusque-là eussent été purement commerciales. Mais la suite, ajoutait le ministre, pourrait modifier ces relations bénignes* » (E. HEPP (1864), *op.cit.*, p. 22).

⁵⁷⁴ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1875-1876, n° 143, et les discussions qui l'ont suivi, *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1875-1876, 9 mai 1876, p. 926 et s. ; rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1882-1883, n° 157, p. 4.

⁵⁷⁵ Lettre (ou projet) non signée au ministre de la justice, 2 mars 1843, A.G.R., Ministère de la Justice,

le tracé du chemin de fer. C'est ce motif qui conduit l'administration des chemins de fer à demander expressément, en 1849, la construction d'un réseau belge de lignes télégraphiques⁵⁷⁶. Le gouvernement s'y rallie, et justifie le monopole qu'il se réserve principalement par le fait que « *cette exploitation se lie intimement à celle des chemins de fer* ». « *Sous le rapport des chemins de fer, le télégraphe électrique doit être considéré comme le complément indispensable de toute exploitation ; c'est une condition de sûreté en même temps que d'économie (...). Le télégraphe électrique prévient les retards des convois ; les voyages de reconnaissance faits en pure perte ; l'encombrement des voies (...); de circuler, sans danger, sur une voie unique, et d'épargner ainsi les frais d'une double voie, aussi longtemps que la circulation n'a pas pris un développements suffisant pour en couvrir la dépense* »⁵⁷⁷. Le rattachement immédiat du service des télégraphes électriques à l'administration des chemins de fer concrétise la primauté de ce motif, et ne fait que « *proclamer ce qui est dans la nature des choses* » ; l'adage « *l'accessoire suit le principal* » est même invoqué⁵⁷⁸. L'administration a d'ailleurs rapidement étendu les lignes télégraphiques à tout son réseau ferroviaire, y compris secondaire. « *Les lignes télégraphiques sont désormais une dépendance du chemin de fer* », s'exclame avec enthousiaste le ministre des travaux publics en 1851⁵⁷⁹.

A son tour, le téléphone est « *naturellement* » rattaché aux télégraphes. « *Il existe entre eux une grande affinité (...). L'analogie est si frappante que, dans un grand nombre de contrées, l'on a d'emblée confondu les deux moyens de communication et appliqué de plein droit au dernier venu la législation régissant son aîné (...). Il en est d'autant plus ainsi que les deux réseaux sont destinés à se confondre : la science aura bientôt raison des phénomènes de l'induction et, ce jour-là, les transmissions téléphoniques s'opéreront simultanément avec les dépêches télégraphiques et sur les mêmes fils* »⁵⁸⁰. Après quelques années d'exploitation, passées les craintes de concurrence avec la télégraphie, le gouvernement considère que la téléphonie « *excite le développement des autres réseaux ; elle provoque une extension du trafic télégraphique, à cause des facilités et de la célérité que procure le raccordement des postes des abonnés aux bureaux du télégraphe ; elle donne lieu à un surcroît de correspondances téléphoniques interurbaines sans que l'on ait, dans l'ensemble, à appréhender une réduction sensible du mouvement des télégrammes* »⁵⁸¹. Cela justifie sans peine de poursuivre son développement.

La radiotélégraphie, enfin, naît en Belgique pour améliorer l'exploitation des paquebots de l'Etat assurant des communications maritimes avec l'Angleterre. « *L'ensemble de cette installation constitue une véritable amélioration pour notre ligne nationale ; tout*

Administration de la Sûreté publique, Dossiers généraux, Régime français - 1914, n° 199.

⁵⁷⁶ Note justificative annexée à la lettre du directeur des chemins de fer du 12 juillet 1849 adressée au ministre des travaux publics, dans les archives de l'ancien Musées des postes et télécommunications. Voy. dans les mêmes archives l'implication constante de l'administration des chemins de fer dans les questions liées au télégraphe.

⁵⁷⁷ Exposé des motifs de la loi du 4 juin 1850, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1849-1850, n° 171, pp. 2 et 15.

⁵⁷⁸ Rapport au roi sous l'arrêté royal du 1^{er} août 1950, *Pasinomie*, 1850, p. 235 ; rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1849-1850, n° 240, p. 5.

⁵⁷⁹ Compte rendu des opérations pour l'année 1850, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1850-1851, n° 221, p. IV.

⁵⁸⁰ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1882-1883, n° 157, p. 3.

⁵⁸¹ Exposé des motifs de la loi du 26 décembre 1891, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1891-1892, n° 12, p. 5.

*en offrant aux voyageurs une garantie supplémentaire de sécurité, elle réduit à un minimum le risque de perte de matériel flottant »*⁵⁸².

Il est ainsi remarquable que, à trois reprises, l'exploitation d'une technique nouvelle par l'Etat ait été justifiée par les services que celle-ci pouvait rendre à une autre entreprise publique. Cela témoigne de la relative crainte des gouvernants, déjà observée, à l'égard des progrès techniques. Cela montre également l'importance, pour le gouvernement, de légitimer le monopole qu'il se réserve. Comment mieux se couvrir qu'en établissant un lien « naturel » avec un service dont il s'est déjà réservé l'exploitation ?

3) *Le soutien au commerce et à l'industrie*

Aux premiers temps du télégraphe, peu enclin à construire son propre réseau, le gouvernement refuse d'interdire les télégraphes privés eu égard aux services rendus par ceux-ci au monde économique⁵⁸³. D'emblée, le débat relatif à l'intervention de l'Etat est ainsi centré sur l'impact commercial du système télégraphique, plutôt que, comme en France, sur son intérêt diplomatique ou militaire. Pascal Verhoest considère l'octroi de la première concession de télégraphe électrique aux anglais Cooke et Wheatstone comme une réponse aux problèmes et débats boursiers liés à l'existence des réseaux privés de télégraphie optique, notamment parce que le nouveau télégraphe doit désormais être exploité dans *l'intérêt général des relations commerciales*, et non plus dans l'intérêt de quelques uns⁵⁸⁴.

La reprise de l'exploitation télégraphique par l'Etat en 1850 est moins explicitement justifiée par son intérêt pour le commerce et l'industrie. C'est presque en boutade que l'exposé des motifs de la loi du 4 juin 1850 signale que « *sous le rapport commercial et industriel, il suffit de remarquer qu'en affaires, le succès dépend souvent de la rapide transmission des avis et des ordres, et de rappeler cette maxime devenue vulgaire, que le temps est un précieux capital* »⁵⁸⁵. Un courrier de la chambre de commerce d'Anvers met bien mieux en évidence l'importance économique des télégraphes : « *l'exemple ayant été donné par la Prusse, c'est une question (...) de prospérité et de développement commercial de l'imiter sans délai. (...) les banquiers, négociants et industriels de l'Allemagne pourront faire exécuter leurs ordres plus promptement à Anvers qu'à Amsterdam ou Rotterdam ; ce sera un avantage très considérable pour l'extension de nos rapports commerciaux (...) la Belgique ne pourrait (...) sans porter une grave atteinte à ses relations commerciales, être plus longtemps privée de ce moyen de correspondance internationale* »⁵⁸⁶. L'évidence de cet intérêt économique semble avoir conduit les gouvernants à négliger de mentionner ou de préciser ce motif à l'occasion de l'adoption des différentes lois du 19^e siècle. L'administration rappelle encore parfois, lors du compte rendu de l'exploitation des télégraphes qu'elle dresse

⁵⁸² Compte rendu des opérations pour l'année 1902, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1903-1904, n° 12, partie D, p. 6.

⁵⁸³ Rapport du 9 août 1934 sur les lignes télégraphiques particulières en France et en Belgique, dossier n° 2203 des archives du Ministère des affaires étrangères, cité par B. VAN DER HERTEN (1996), « De verre voorlopers van Belgacom... », *op.cit.*, p. 11.

⁵⁸⁴ P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, p. 27 ; J. BANNEUX (1896), *op.cit.*, pp. 17-18.

⁵⁸⁵ Exposé des motifs de la loi du 4 juin 1850, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1849-1850, n° 171, p. 2.

⁵⁸⁶ Lettre du 10 octobre 1849, archives de l'ancien Musée des Postes et des télécommunications, citée par P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, p. 37.

chaque année, l'importance des télégraphes pour « *les intérêts commerciaux et industriels* », sans plus.

Cette relative absence, dans les débats et documents parlementaires, d'une politique active de soutien au commerce et à l'industrie, doit néanmoins être inscrite dans un contexte plus large. Il est certain que le soutien appuyé des télégraphes aux chemins de fer vise à offrir les meilleures conditions de déploiement au monde économique. Plus encore, l'utilisation qui est faite des télégraphes bénéficie principalement aux spéculateurs boursiers, dans un premier temps, puis aux relations commerciales et aux correspondances privées des couches aisées de la population. Les pouvoirs publics en sont parfaitement conscients, puisque les comptes rendus annuels des opérations indiquent systématiquement la catégorie d'usage des dépêches. Il nous semble par conséquent qu'il faut d'abord renvoyer à l'ensemble des justifications analysées *supra*, au titre de l'amélioration du service au public. Car le public visé par l'amélioration du service, on l'a dit, c'est en très grande partie le monde industriel et commercial. Il faut également renvoyer, plus haut encore, à la politique de soutien au monde économique poursuivie par l'Etat grâce aux chemins de fer, auxquels les télégraphes ont été si intimement liés. On aura alors une vue plus exacte du soutien au commerce et à l'industrie réellement accordé par les gouvernants.

* *

*

Il n'est par conséquent pas douteux que la politique d'intervention de l'Etat dans les télégraphes et les téléphones lui a permis de soutenir d'autres politiques. A des degrés divers, cependant. L'importance de ces réseaux pour l'Etat gendarme ou l'Etat nation ne semble pas avoir été déterminante. Il se confirme par contre, nous semble-t-il, que le principal objectif des gouvernants a été de soutenir l'économie du pays, en développant les infrastructures nécessaires à son développement. Le constat est certes éculé, mais il montre bien la logique qu'il y avait à établir des télégraphes, d'abord comme un accessoire naturel des chemins de fer, puis, eu égard à son succès, comme service public à part entière.

CONCLUSIONS

A la veille de la Première Guerre mondiale, l'impact du télégraphe et du téléphone dans la société belge est extrêmement important. En une soixantaine d'années, ces progrès technologiques ont permis l'échange, en 1913, de près de 9 millions de dépêches télégraphiques – dont plus de la moitié avec l'étranger –, et de presque 150 millions de communications téléphoniques⁵⁸⁷. L'usage du télégraphe et du téléphone est résolument entré dans les habitudes quotidiennes de la Belle Epoque, et ce presque exclusivement grâce à l'intervention de l'Etat.

Cette intervention ne fut cependant jamais immédiate. En 1846 comme en 1879, en 1902 ou en 1912, ce sont les inventeurs, leurs entreprises, puis d'autres initiatives privées qui lancent à leurs risques et périls l'exploitation du télégraphe, du téléphone, de

⁵⁸⁷ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom...*, *op.cit.*, pp. 94-95, 466 et 472.

la radiotélégraphie maritime ou avec le Congo. Néanmoins, en quelques années chaque fois, l'Etat s'est approprié ces initiatives, et il demeure seul à l'origine de leur déploiement massif. En ce sens, l'évolution des objectifs poursuivis est également remarquable. Dans un premier temps, l'Etat semble surtout essayer de rester concurrentiel au niveau international, et de retirer un bénéfice maximal pour l'exploitation des chemins de fer. Après l'apparition des téléphones, ces préoccupations n'ont pas disparu, mais elles ne figurent plus au premier plan. Le service est d'abord et avant tout adressé au « *public* », principalement au monde économique et aux couches aisées de la population, tout en se déployant très largement sur l'ensemble du territoire.

D'un point de vue financier, si l'on se limite strictement à l'exploitation des télégraphes et des téléphones, il faut constater que celle-ci a été bénéficiaire à ses débuts, jusque 1870, et à nouveau après 1905, époque à laquelle les revenus des téléphones ont commencé à surpasser ceux des télégraphes. Il faut surtout souligner que ces résultats variables n'ont pas eu d'impact manifeste sur le développement des services. Seules les politiques budgétaires et tarifaires ont été affectées par la période de déficit, toutefois de manière plus rhétorique que pratique.

Enfin, les évolutions engendrées par la création de réseaux internationaux de télégraphes et de téléphones sont extrêmement significatives dans l'histoire des relations internationales. C'est à cette occasion que sont jetées les premières bases du multilatéralisme, voire d'une première mondialisation ; que naît la première organisation internationale composée d'Etats, laquelle se dote d'une première administration internationale, esquisse une première réglementation internationale dérivée du traité fondateur de l'organisation, adopte le premier principe de libre circulation universelle. La télégraphie a joué un rôle pionnier exceptionnel sur la scène internationale, cela se sait peu.

Au professeur Carey, le mot pour conclure : « *the simplest and most important point about the telegraph is that it marked the decisive separation of "transportation" and "communication"* ». Le télégraphe a permis à l'information de circuler plus vite que les moyens de transports, et de manière géographiquement indépendante de ceux-ci⁵⁸⁸. Il a de ce fait représenté un progrès majeur dans l'histoire de l'humanité.

⁵⁸⁸ J. CAREY (2003), « Time, space and the telegraph », p. 157.

CHAPITRE 4. LA DISTRIBUTION D'EAU SAINTE

Jusqu'au 19^e siècle, l'approvisionnement en eau est disparate ; il varie en fonction de la provenance de celle-ci. L'eau peut être tirée des ruisseaux et rivières, en ce compris pour la boisson ; les citernes recueillent l'eau de pluie ; les fontaines débitent l'eau des sources ; les puits publics ou privés sont nombreux à donner accès aux eaux souterraines. De nombreuses agglomérations, depuis l'Antiquité, recouraient en outre à des systèmes de canalisations et d'aqueducs plus ou moins développés pour alimenter leurs fontaines, réservoirs, bains voire, exceptionnellement, quelques habitations particulières. Sinon, dans la plupart des cas, l'eau devait encore être transportée dans des récipients divers jusqu'au domicile. La corvée d'eau est une tâche quotidienne, tantôt dévolue aux femmes et aux enfants, tantôt, contre rémunération, à des « porteurs d'eau »⁵⁸⁹. « L'usage de l'eau était donc parcimonieux »⁵⁹⁰.

L'accroissement de la population urbaine et des activités tant artisanales qu'industrielles, au cours du 19^e siècle, rendent la plupart de ces eaux de plus en plus polluées et impropres à la consommation. Simultanément, des liens de plus en plus évidents sont établis entre les conditions de vie précaires dans lesquelles se développaient les villes, et la facilité avec laquelle naissaient et proliféraient les maladies et les épidémies. La première révolution industrielle va de pair avec une réduction significative de la santé et de l'espérance de vie des couches défavorisées de la population, en particulier des classes ouvrières et/ou indigentes. Les épidémies récurrentes de choléra et les conceptions scientifiques relatives à leur propagation vont ainsi servir de catalyseur à la naissance d'une politique de santé publique, en Belgique comme ailleurs⁵⁹¹. Trois périodes sont distinguées à cet égard.

Jusque dans les années 1830, c'est la théorie « contagionniste » qui prévaut. La diffusion des maladies serait due aux contacts physiques. Il faut donc isoler les corps porteurs de germes dans des pièces ou des hôpitaux spéciaux, établir des cordons sanitaires, mettre les voyageurs et les marchandises en quarantaine, surveiller les frontières, etc.

L'inefficacité de cette politique, notamment lors de l'épidémie de choléra de 1831-1832 en Belgique, donne une forte impulsion à une nouvelle conception : la « théorie des miasmes ». Les miasmes sont des émanations qui s'échappent des corps des malades et

⁵⁸⁹ L'existence d'un métier de porteurs d'eau en Belgique est probable, mais pas avérée par les sources et travaux consultés.

⁵⁹⁰ A. LEVASSEUR (2008), « La distribution de l'eau dans les villes médiévales françaises (XIII^e-XVI^e siècles). Service public ou service au public ? » ; L. HONNORÉ (2005), *Mons au fil de l'eau. Des crises aux remèdes. Préoccupations sanitaires et politiques communales d'hygiène publique (1830-1914)*, pp. 349-351 ; M. VAN NIMMEN (1994), « L'approvisionnement en eau de Bruxelles sous l'ancien régime » ; J.P. GOUBERT (1986), *La conquête de l'eau*, pp. 30-31 ; D. ROCHE (1984), « Le temps de l'eau rare. Du Moyen Age à l'époque moderne » ; B. BUFFET, R. EVRARD (1950), *L'eau potable à travers les âges* ; F.W. ROBINS (1946), *The Story of Water Supply*.

⁵⁹¹ G. JORLAND (2010), *Une société à soigner. Hygiène et salubrité publiques en France au XIX^e siècle*, pp. 116-123 ; E. BRUYNEEL (2009), *Le Conseil Supérieur de la Santé (1849-2009)*, pp. 17-20 ; D. PORTER (1999), *Health, Civilization and the State*, pp. 79-96 ; K. VELLE (1990), « De centrale gezondheidsadministratie in België voor de oprichting van het eerste Ministerie van Volksgezondheid (1849-1936) » ; E.J. HOBBSAWM (1978), *L'ère du capital 1848-1875*, p. 290 ; G. ROSEN (1958), *A history of public health*, pp. 177-182 ; E. DUCPÉTAUX (1850), *Mémoire sur le paupérisme dans les Flandres*, pp. 283-292, spéc. la longue note descriptive p. 287.

des matières en décomposition (cadavres, mais aussi excréments, boues ou immondices), et qui sont transportées par l'air et par l'eau. Cette théorie est soutenue par un important mouvement en faveur de l'*hygiène publique*, dont les deux principales figures sont le médecin et sociologue français Louis Villermé (1782-1863) et l'anglais Edwin Chadwick (1800-1890). L'hygiène publique, notion essentielle du 19^e siècle, est la science – ou plutôt l'ensemble des sciences – qui entend coordonner les moyens à mettre en œuvre pour lutter contre la densité et l'insalubrité des habitations urbaines. Elle s'appuie sur les sciences médicales et pharmaceutiques, les sciences naturelles, la chimie, mais aussi sur la statistique, la sociologie et l'économie politique ainsi que sur le génie civil et l'architecture. Le principal ensemble de mesures préconisé par le mouvement hygiéniste pour combattre l'insalubrité et les épidémies est « *le drainage des rues et des maisons pour en dissiper l'humidité, l'ébouage et la vidange des rues et des maisons pour éliminer les miasmes des ordures et des excréments* ». Or, « *ce que ces mesures présupposaient, c'est la maîtrise de l'eau* »⁵⁹². En Belgique, ce mouvement bénéficie de l'apport appréciable d'Adolphe Quetelet, que nous avons déjà rencontré à l'occasion de la naissance des télégraphes en Belgique. Il publie en 1825 une première étude sur *Les lois des naissances et de la mortalité à Bruxelles*, lançant une œuvre sociologique et statistique d'une importance considérable en matière d'hygiène publique nationale et internationale. L'autre figure, politique, qui incarne ce mouvement dans notre pays est Charles Rogier, dont le passage répété au ministère de l'intérieur a fortement contribué au financement des travaux d'assainissement recommandés par le mouvement hygiéniste. Cette période connaît l'évolution en parallèle de la physique hydraulique. Ingénieurs, mathématiciens et architectes collaborent pour calculer les besoins en eau, le dimensionnement des tuyaux, les procédés d'élévation et de captage de l'eau, les systèmes de pression et de distribution, etc.

La troisième étape est marquée par les progrès médicaux déterminants dans le domaine de la bactériologie, notamment grâce aux travaux du savant français Louis Pasteur (1822-1895) et du médecin allemand Robert Koch (1843-1910). Pour la première fois, la science démontre l'existence d'agents pathogènes organiques dans l'air et dans l'eau. Les mesures de prévention consistent désormais à identifier, isoler et/ou détruire ces micro-organismes.

L'alimentation en eau potable constitue donc essentiellement, au cours du 19^e siècle, un des moyens de mener une politique sanitaire efficace, en réponse aux préoccupations récurrentes relatives à la santé de la population, exacerbées à chaque nouvelle épidémie.

SECTION I - LE DROIT DE L'EAU POTABLE : DU BIEN COMMUN À L'HYGIÈNE PUBLIQUE

Les traces d'une volonté des pouvoirs publics d'assurer un service de distribution d'eau avant 1850 sont rares, mais pas inexistantes. Outre les modes classiques d'approvisionnement, diverses agglomérations belges ont connu, depuis des temps reculés, des systèmes de distribution d'eau assurée par des canalisations, permettant d'amener à la ville les eaux de source, d'étang ou de cours d'eau. Tel a été le cas à Ypres, Bruges, Mons ou Nivelles. L'initiative y était locale et toujours liée à la topographie des lieux, permettant de mettre gratuitement à la disposition de tous les

⁵⁹² G. JORLAND (2010), *op.cit.*, pp. 19-83 et 123-124 ; L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, pp. 161-169 ; J.P. GOUBERT (1986), *op.cit.*, pp. 97-107. Voy. aussi A. CORBIN (1986), *Le miasme et la jonquille*.

habitants la quantité d'eau nécessaire à leur subsistance⁵⁹³. La dégradation de la qualité des eaux urbaines au cours du 19^e siècle et le développement d'une politique sanitaire transforment en profondeur le rôle des pouvoirs publics. A la fin du siècle, ils entendent assurer la distribution d'une eau potable et la faire entrer dans chaque habitation, pour permettre l'assainissement de celle-ci. En contrepartie, l'eau est désormais payante, et la plupart des fontaines publiques sont supprimées dans les grandes villes.

A. Public-privé : l'emprise des pouvoirs locaux sur la police, la gestion et la distribution de l'eau

L'édification des nouveaux systèmes de distribution d'eau au cours du 19^e siècle suit les étapes de la politique sanitaire décrites ci-dessus. Dans un premier temps ne naissent que des initiatives communales isolées, parfois soutenues par la politique gouvernementale en matière d'hygiène publique, parfois fondées sur le seul régime ancestral de la propriété des eaux. Ces initiatives ne consistent pas seulement à établir de nouvelles distributions d'eau. Les pouvoirs publics tentent aussi de protéger la qualité des eaux consommées par la population. A partir des années 1880, en particulier suite aux découvertes bactériologiques, une politique plus systématique et coordonnée des entreprises locales est menée par le pouvoir central, qui s'implique dans l'organisation et le financement des distributions d'eau.

1) Le régime de la propriété des eaux

Le régime coutumier de la propriété des eaux semble avoir été intégralement transposé dans le Code civil de 1804⁵⁹⁴. Ce régime distingue l'eau courante (les cours d'eau), l'eau vive (les sources), l'eau pluviale (les pluies) et l'eau souterraine (les nappes phréatiques). Son principe fondamental est celui de l'indisponibilité des eaux courantes : elles ne peuvent faire l'objet d'un droit de propriété, contrairement aux eaux non courantes, qu'elles soient vives, pluviales ou souterraines. Ainsi, selon l'article 714 du Code civil, « *il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir* ». Depuis le droit romain, il est admis que les cours d'eau sont visés par cette disposition et font partie « *des choses communes au point de vue du droit naturel, et par conséquent, la loi elle-même ne pourrait pas plus en attribuer la propriété, qu'en enlever l'usage à personne. (...) Chacun a donc, en vertu du même principe, le droit de se désaltérer à la rivière, comme il a celui de respirer l'air qui l'entoure* », dans les limites tracées par les règlements de police⁵⁹⁵. Tel est le rôle principal des pouvoirs publics dans ce domaine : fixer les conditions d'utilisation domestique, mais aussi agricole ou industrielle, des eaux courantes. Ce rôle est attribué aux autorités nationales, provinciales ou locales, selon l'importance du cours d'eau⁵⁹⁶, souvent classé comme « *navigable et flottable* »

⁵⁹³ F. PASSELECQ (1933), *L'essor économique belge. Services publics*, p. 243.

⁵⁹⁴ C'est la thèse de tout l'ouvrage de L. WODON (1874), *Le droit des eaux et des cours d'eaux*, qui peut s'appuyer tant sur le discours préliminaire de Portalis que, et surtout, sur les exposés des motifs des titres 2 et 4 du Livre second du Code civil (voy. P.A. FENET (1836), *Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil*, t. 11, pp. 112-134 et 303 à 315).

⁵⁹⁵ J. SAUVEUR (1853), *Mémoire sur la révision de la législation des cours d'eau non navigables ni flottables*, pp. 12 et 15 ; C. DE BROUCKÈRE, F. TIELEMANS (1843), *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, t. VI, v^o « Eau », p. 447.

⁵⁹⁶ Voy. la synthèse sur cette question, fondée sur la comparaison avec le régime des voiries, dans le

ou « *non navigable ni flottable* ». A l'exception du droit d'y puiser, d'y laver et de s'y baigner, l'usage de l'eau courante peut même être conditionné « à l'*acquiescement de droits qui font partie des revenus de l'Etat* » ou de l'administration locale concernée⁵⁹⁷. L'article 538 du Code civil précise que « *les fleuves et rivières navigables ou flottables (...) sont considérés comme des dépendances du domaine public* », sur lesquels les particuliers ne bénéficient donc que d'un droit d'usage limité, tandis que l'article 644 accorde aux propriétaires d'un fonds bordant ou traversé par un cours d'eau non navigable ou flottable un droit d'usage, principalement pour l'irrigation des terres. Le pouvoir des autorités publiques sur la consommation des eaux courantes est donc exclusif, même s'il n'a pour objet que de contrôler et arbitrer les droits individuels plus ou moins étendus d'usage de ces eaux⁵⁹⁸. La propriété des cours d'eau non navigables ni flottables demeure par contre très discutée dans la doctrine⁵⁹⁹.

Les eaux vives, pluviales et souterraines, pour leur part, appartiennent au propriétaire du fonds sur ou sous lequel elles s'écoulent. L'article 643 du Code civil fixe néanmoins une limite importante au droit de propriété d'une source : « *le propriétaire de la source ne peut en changer le cours, lorsqu'il fournit aux habitants d'une commune, village ou hameau, l'eau qui leur est nécessaire* ». Le motif de cette restriction est l'*utilité publique*, devant laquelle le droit de propriété « *doit toujours céder* » mais, en l'espèce, pour autant que cela soit *nécessaire*. La doctrine considère que cette nécessité limite l'usage de l'eau de source aux besoins de la consommation des habitants et de leurs bestiaux, sans pouvoir l'étendre « à l'*irrigation des terres ni au roulement des usines* ». Contrairement au droit d'usage individuel des eaux courantes, cette servitude ne peut en outre bénéficier qu'à une communauté d'habitants. La nécessité qu'en aurait une seule habitation ne suffirait pas à l'activer. Comparable à une expropriation partielle, l'article 643 prévoit l'indemnisation du propriétaire de la source. Enfin, l'action ayant pour but de faire reconnaître ce droit d'usage n'appartient, selon la doctrine de l'époque, qu'à la commune⁶⁰⁰. Cette disposition est toujours en vigueur aujourd'hui. Le droit de propriété s'étend également aux eaux courantes parcourant les constructions artificielles telles que les canaux ou aqueducs mais, précise à l'époque la Cour de cassation française, sans aller « *jusqu'à interdire la faculté de satisfaire aux besoins naturels de l'homme, lorsque l'exercice du lavage, puisage et abreuvement par un propriétaire riverain ne porte aucun préjudice* »⁶⁰¹. Enfin, il était admis que les fontaines publiques,

rapport sur la reprise par l'Etat de divers canaux et cours d'eau, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1853-1854, n° 16, pp. 2-6.

⁵⁹⁷ J.M. PARDESSUS (1841), *Traité des servitudes, ou services fonciers*, p. 112 ; C. DE BROUCKÈRE, F. TIELEMANS (1843), *op.cit.*, v° « Eau », p. 448.

⁵⁹⁸ Les restrictions aux droits de propriété et d'usage vont s'accroître dans la seconde moitié du 19^e siècle, principalement au profit de l'agriculture et de la lutte contre les inondations. Voy. la loi du 18 juin 1846 qui autorise le gouvernement à (...) exécuter d'autres travaux destinés à améliorer le régime des vallées de l'Escaut et de la Lys, *M.B.*, 23 juin 1846 ; l'arrêté royal du 9 décembre 1847 relatif aux administrations de wateringues, *M.B.*, 13 décembre 1847 ; la loi du 27 avril 1848 sur les irrigations, *M.B.*, 30 avril 1848 ; la loi du 10 juin 1851 qui accorde la faculté de passage pour le drainage, *M.B.*, 12 juin 1851 ; la loi du 7 mai 1877 sur la police des cours d'eau non navigables ni flottables, *M.B.*, 23 mai 1877 ; l'art. 22 du Code rural du 7 octobre 1886, *M.B.*, 14 octobre 1886. Voy. notamment A. DE ROBIANO (1877), *Commentaire de la loi sur la police des cours d'eau non navigables, ni flottables*.

⁵⁹⁹ Voy. le long plaidoyer en faveur de la propriété privée de ces cours d'eau dans L. WODON (1874), *Le droit des eaux...*, *op.cit.*, t. 1, pp. 427-505 ; ainsi que Ch. DOUXCHAMPS (1900), « De la propriété des cours d'eau », pp. 241-280.

⁶⁰⁰ G. BAUDRY-LACANTINERIE (1905), *Traité théorique et pratique de droit civil*, t. VI, *Des biens*, pp. 575-581 ; F. LAURENT (1878), *Principes de droit civil*, 3^e éd., t. VII, pp. 255-271 ; C. DEMOLOMBE (1856), *Cours de Code civil*, t. 6, pp. 40-44 ; J.M. PARDESSUS (1841), *op.cit.*, pp. 127-130.

⁶⁰¹ Cass. fr. 13 juin 1827, citée par J. SAUVEUR (1853), *op.cit.*, p. 14. *Contra* : L. WODON (1876),

eu égard à leur situation et leur destination, relevaient du domaine communal « *alors même qu'elles auraient été construites aux frais de l'Etat ou d'un particulier* »⁶⁰².

C'est donc en principe la nature des eaux destinées à la consommation qui délimite le champ d'intervention respectif des pouvoirs publics et des propriétaires, étant entendu qu'une commune peut être propriétaire d'une source ou d'un terrain sous lequel des veines d'eau souterraines sont exploitables. Si néanmoins l'eau est destinée à une communauté d'habitants, l'intervention communale est également justifiée. Contrairement aux autres secteurs étudiés, ce régime de la propriété des eaux montre ainsi que l'intervention des pouvoirs publics dans la politique de l'eau concerne d'abord la bonne organisation de droits individuels avant de devenir, durant la seconde moitié du siècle, un outil sanitaire au service de la population.

2) *La protection de la qualité des eaux*

Le pouvoir de police ainsi exercé par les pouvoirs locaux et le gouvernement sert également à préserver la qualité des eaux. Dès le 18^e siècle, la législation française sur les eaux minérales et thermales, parfois qualifiées de médicinales, prévoyait la nomination d'inspecteurs chargés de la surveillance de la qualité des eaux et des soins à donner aux curistes, et la fixation d'un tarif maximum pour la vente des eaux minérales. Les principales sources bénéficiant, en 1830, de cette protection sont les eaux de Chaudfontaine, Bree (Limbourg), Tongres, Huy et les huit sources de Spa⁶⁰³. La loi du 31 juillet 1889 établit plus tard le premier « *périmètre de protection* » en Europe pour les eaux de Spa, et déclare ses eaux « *d'utilité publique* ». La loi restreint fortement les droits des propriétaires sur l'eau et les travaux souterrains sur les terrains adjacents aux sources spadoises⁶⁰⁴. Ces mesures de protection ne sont cependant pas généralisées à d'autres réserves d'eaux souterraines avant la Première Guerre mondiale, les communes étant contraintes de recourir à l'expropriation si elles souhaitent établir des zones de protection similaires à celle de Spa⁶⁰⁵.

Les obligations de curage des cours d'eau (principalement pour éviter les inondations, mais également pour nettoyer les ruisseaux qui servent souvent d'égouts) sont également très anciennes. La législation en ce domaine est cependant considérée, au milieu du siècle, comme « *incomplète et incertaine* » ; « *les dispositions qui régissent actuellement cette matière contiennent des prescriptions vagues, dont l'application*

Répertoire général du droit des eaux et cours d'eau, p. 33, n° 39 ; L. WODON (1874), *Le droit des eaux...*, *op.cit.*, t. 1, pp. 537-550.

⁶⁰² C. DE BROUCKÈRE, F. TIELEMANS (1846), *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, t. VII, v° *Fontaine publique*, p. 428.

⁶⁰³ *Statistique générale de la Belgique. Exposé de la situation du Royaume (période décennale de 1841-1850)*, t. III, p. 530 ; *Pandectes belges*, t. 34 (1890), v° « Eaux minérales et thermales », col. 274-314. Voy. les lois françaises reproduites dans C. DE BROUCKÈRE, F. TIELEMANS (1843), *op.cit.*, t. VI, v° « Eaux minérales ou thermales », p. 450 ; l'arrêt du conseil du 5 mai 1781 concernant l'examen des eaux minérales et médicinales, *Pasinomie*, 1^e série, *Lois françaises antérieures à 1789*, p. 215 ; ainsi que le décret de 1772 du Prince-évêque Charles Velbruck, cité par L.M. CRISMER (1989), *La fabuleuse histoire des Eaux de Spa*, p. 17.

⁶⁰⁴ Loi du 31 juillet 1889 prescrivant le périmètre de protection des eaux de Spa, *M.B.*, 9 août 1889.

⁶⁰⁵ L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, p. 459, qui cite notamment un arrêté royal du 16 novembre 1901 accordant l'autorisation à la ville de Liège d'exproprier une zone de protection sur le territoire de la commune d'Awans.

prête à l'arbitraire et soulève de fréquentes contestations »⁶⁰⁶. Ces obligations sont précisées par la loi du 7 mai 1877 sur la police des cours d'eau non navigables ni flottables⁶⁰⁷. Les premières mesures générales de protection de la qualité des eaux seraient, pour leur part, apparues dès 1865, lorsque le gouvernement impose l'obtention d'une autorisation pour l'établissement de lavoirs à minerais le long des cours d'eau, conditionnée au respect de certaines mesures de protection des eaux⁶⁰⁸. Au début du 20^e siècle, une commission spécifique est chargée de « l'étude des questions relatives à la pollution des cours d'eau », et envoyée à cet effet en Angleterre⁶⁰⁹. Dans son ambitieux projet de loi sanitaire enfin, le gouvernement réclame le droit d'adopter des mesures générales « de prophylaxie et d'assainissement » nécessaires pour assurer la salubrité des habitations privées « notamment en ce qui concerne l'alimentation en eau potable »⁶¹⁰. La loi ne sera cependant pas adoptée avant la guerre.

Cette réglementation très parcellaire ne permet pas de préserver la qualité des eaux, en particulier dans les villes et les cours d'eau. L'établissement de services de distribution d'eau potable provenant de ressources éloignées des lieux habités et le plus souvent souterraines, va donc constituer la principale réponse des communes aux problèmes d'approvisionnement en eau.

3) Les premières distributions locales d'eau potable (1830-1890)

La mise en place d'une alimentation locale en eau n'est en rien systématique au cours du 19^e siècle. Depuis des temps reculés, on l'a vu, diverses localités ont pris l'initiative d'établir, parfois au moyen de canalisations, une ou plusieurs fontaines permettant aux habitants de s'approvisionner. Exceptionnellement et moyennant autorisation, certaines habitations sont même raccordées à la canalisation publique. Ces initiatives locales peuvent s'appuyer sur le régime de propriété des eaux : la commune profite alors soit de la servitude prévue par l'article 643 du Code civil, soit des droits d'usage dont elle dispose en tant que propriétaire riverain d'un cours d'eau, soit de ses propres droits de propriété sur une source ou une eau souterraine. En cas de besoin, la commune peut également exproprier les propriétaires d'une source ou d'une eau souterraine, moyennant l'indemnité prévue par la Constitution. L'alimentation en eau est en effet

⁶⁰⁶ *Statistique générale de la Belgique. Exposé de la situation du Royaume (période décennale de 1841-1850)*, t. IV, p. 241, qui cite notamment les législations françaises suivantes : « loi du 22 décembre 1789 ; janvier 1790 ; 12-20 août 1790, chap. VI, §3 ; loi du 14 floréal an XI (14 mai 1803), art. 1 à 4 ». Voy. notamment les règlements du conseil provincial de Namur approuvé par arrêté royal du 30 septembre 1839, *Pasinomie*, 1839, p. 382 ; du conseil provincial du Luxembourg approuvé par arrêté royal du 6 août 1840, *Pasinomie*, 1840, p. 324 ; du conseil provincial de Liège approuvé par arrêté royal du 22 août 1844 ; du conseil provincial du Limbourg approuvé par arrêté royal du 3 septembre 1848, *M.B.*, 19 septembre 1848 ; du conseil provincial du Brabant approuvé par arrêté royal du 13 août 1850, *M.B.*, 18 août 1850 ; du conseil provincial de la Flandre orientale, approuvé par arrêté royal du 20 août 1850, *M.B.*, 5 septembre 1850 ; ainsi que C. LABYE (1853), *Essai sur la législation des cours d'eau non navigables ni flottables et sur les modifications dont elle est susceptible*.

⁶⁰⁷ Loi précitée du 7 mai 1877, *M.B.*, 23 mai 1877 ; et son commentaire A. DE ROBIANO (1877), *op.cit.*

⁶⁰⁸ Arrêté royal du 23 octobre 1865 – Lavoirs de minerais dans les rivières et canaux – Mesures de police, *M.B.*, 27 octobre 1865. Des mesures analogues avaient déjà été promulguées au niveau provincial ou communal (voy. par exemple l'arrêté royal d'approbation d'un règlement similaire dans la province de Namur, *Pasinomie*, 1839, p. 382), mais jamais de manière générale pour l'ensemble des cours d'eau.

⁶⁰⁹ C. DELIGNE, M. DAGENAI, C. POITRAS (2006), « Gérer l'eau en milieu urbain. Regards croisés sur Bruxelles et Montréal, 1870-1980 », p. 178.

⁶¹⁰ Art. 1^{er} du projet de loi sanitaire, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1911-1912, n° 25, p. 19.

considérée comme étant une cause d'utilité publique⁶¹¹. Dans le cas spécifique d'un bien appartenant à l'Etat, la commune peut obtenir une concession d'usage des eaux souterraines. Tel est l'objet d'une loi du 8 juin 1875, qui accorde à la ville de Bruxelles une concession de drainage des eaux sous la Forêt de Soignes, moyennant une redevance annuelle de 3.000 francs⁶¹².

Ce cas de Bruxelles, comme ceux d'autres villes telles Gand, Mons, Verviers et Seraing, qui ont fait l'objet d'études approfondies, éclairent le renouveau des distributions d'eau à partir du milieu du 19^e siècle, sous la pression du mouvement hygiéniste et, à sa suite, du gouvernement⁶¹³. L'approvisionnement en eau alimentaire saine et en quantité suffisante, comme l'évacuation des eaux usées, est plus ou moins encouragée par le pouvoir central, en particulier sous les deux gouvernements de Charles Rogier (1847-1852 et 1857-1868). Selon ce dernier, « aucune mesure n'intéresse à un plus haut degré l'hygiène et ne mérite davantage la sollicitude de l'administration publique »⁶¹⁴. Cette sollicitude se compose essentiellement de subsides aux pouvoirs locaux, conditionnés au respect de certaines normes techniques et sanitaires. En matière de distribution d'eau, il ne s'agit plus de détourner l'un ou l'autre cours d'eau pour fournir un écoulement continu, mais bien de premiers réseaux de distribution canalisés, aboutissant dans les habitations, munies de compteur et de robinets, et moyennant paiement de la consommation individuelle. La construction des réseaux s'accompagne de machines hydrauliques (parfois à vapeur), de châteaux d'eau et d'ingénieux calculs de dimensionnement des tuyaux. Pour contraindre les habitants à se raccorder aux nouveaux réseaux, les villes suppriment par contre les fontaines publiques, créant paradoxalement de nouvelles inégalités sociales. Les plus démunis ne peuvent en effet, dans un premier temps, supporter le coût d'une eau payante.

Les communes ne se chargent pas toujours elles-mêmes, en *régie*, de la construction et du service de distribution d'eau. Plusieurs d'entre elles l'ont concédé à des sociétés privées, avec plus ou moins de succès. Le concessionnaire gantois, par exemple, tombe en faillite en 1884, à peine cinq ans après sa création en 1879. L'expérience est plus réussie à Anvers, Louvain, Namur ou Charleroi⁶¹⁵. Cette dernière ville est d'ailleurs le lieu d'une combinaison originale : la société privée se contente de capter l'eau et de la revendre aux diverses administrations communales, qui se chargent à leur tour de la distribuer aux habitations. Régie ou concession, les coûts d'établissement, la rareté de l'eau comme le nombre restreint d'habitations desservies excluent cependant toute

⁶¹¹ *Pandectes belges*, t. 34 (1890), v^o « Eaux (distribution publique d') », col. 82-84.

⁶¹² Loi du 8 juin 1875 qui approuve des contrats portant échange ou aliénation de biens domaniaux, *M.B.*, 11 juin 1875.

⁶¹³ Outre la thèse magistrale de L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, pp. 472-593 ; et celle, pionnière, de L. VIRÉ (1973), *La distribution publique d'eau à Bruxelles 1830-1870* ; voy. M. ORIS (1995), « Hygiène publique et médicalisation dans une cité industrielle. Seraing au XIX^e et au début du XX^e siècle », pp. 992-997 ; S. DE GROOTE (1986), « De watervoorziening in Gent vanaf het midden van de 19de eeuw tot in het begin van de 20^{ste} eeuw » ; P. DELFORGE (1986), « Le barrage de la Gileppe. Un financement des industriels, de la ville ou de l'Etat ? », ainsi que l'exposé plus succinct d'une trentaine de villes et communes flamandes dans R. BOONE ([1958]), *Overheidszorg voor drinkwater in Vlaanderen*. Pour plus d'informations, localité par localité, il convient de se référer aux études plus systématiques de l'époque : l'étude réalisée à la demande du ministère de l'agriculture de J.B. ANDRÉ (1902), *Enquête sur les eaux alimentaires* ; et A. MENNÈS (1912), « Les distributions d'eau en Belgique ».

⁶¹⁴ Circulaire du 21 octobre 1858, *Bulletin administratif du Ministère de l'Intérieur*, 1858, p. 139, citée par L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, p. 460.

⁶¹⁵ L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, p. 531 ; exposé des motifs de la loi du 18 août 1907, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1906-1907, n^o 124, p. 3.

concurrence dans l'exploitation des services de distribution d'eau. Les monopoles de fait caractérisent ainsi toutes les initiatives locales⁶¹⁶.

Les distributions d'eau une fois mises en service, les communes ne se contentent pas d'alimenter leurs habitants en eau potable. Deux services importants bénéficient des progrès de la distribution : celui de l'arrosage et du nettoyage des rues, et celui de la lutte contre l'incendie. En réalité, dans les premières années de fonctionnement, ce sont ces usages publics (en ce compris l'arrosage des parcs et jardins, le curage des égouts, l'alimentation des fontaines ou des urinoirs, etc.) qui absorbent la plus grande quantité de l'eau distribuée⁶¹⁷.

4) Les intercommunales et la Société nationale des distributions d'eau (1880-1914)

Dans le dernier quart du 19^e siècle, les hygiénistes se rendent compte de la faiblesse de l'action et de l'administration sanitaire. Le départ de Rogier et les difficultés budgétaires du pouvoir central ont entraîné la réduction des subsides affectés aux villes et communes pour leurs travaux d'assainissement⁶¹⁸. Les progrès de la bactériologie et la dernière épidémie de choléra de 1892-1893 vont relancer l'intérêt des communes pour les distributions d'eau, qui appellent à nouveau l'Etat à la rescousse.

La plupart des localités qui ne sont pas pourvues d'un système de distribution d'eau à cette époque, soit une majorité d'entre elles, n'ont en réalité pas les moyens financiers de supporter seules les frais d'une telle installation, en particulier lorsqu'elles ne disposent pas de ressources hydrologiques dans leur région (c'est le cas, en particulier, des communes flamandes). « Une circulaire du 17 mai 1892 ayant proclamé que la distribution d'eau alimentaire devait rester « entre les mains des administrations publiques » et ne pouvait pas faire l'objet de concessions »⁶¹⁹, la principale réaction des communes intéressées est de se regrouper en association intercommunale. Ce sont les « faubourgs » de Bruxelles (Ixelles, Schaerbeek, Saint-Gilles et Saint-Josse-ten-Noode), suite à des divergences de vues avec le service des eaux de la ville de Bruxelles, qui inaugurent cette démarche. « La Société intercommunale des eaux fut fondée par quelques-unes des grandes communes de l'agglomération bruxelloise par acte authentique du 12 décembre 1891. Sous la forme coopérative, elle est parvenue à constituer un service public que n'aurait pu, dans son isolement, instituer aucune des communes associées »⁶²⁰. Sur ce premier modèle, diverses communes urbaines choisissent pour s'associer la forme de sociétés commerciales (anonymes ou coopératives), alors que la doctrine se divise sur la question de savoir si une commune peut exercer une activité commerciale. La légalité de ces initiatives demeurant discutées, et vu leur efficacité limitée, en particulier dans les provinces flamandes, le

⁶¹⁶ E. WITTE (1986), « Gemeenteregies in België (1850-1914) : liberaal interventionisme of socialistisch municipalisme », p. 92.

⁶¹⁷ C. DELIGNE (2005), *Bruxelles sortie des eaux*, pp. 51-52 ; L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, pp. 591-594 ; L. VIRÉ (1973), *op.cit.*, pp. 156-163.

⁶¹⁸ E. BRUYNEEL (2009), *op.cit.*, pp. 43-48 ; L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, pp. 180-181.

⁶¹⁹ M. VAN AUDENHOVE (1992), *Histoire des finances communales depuis l'indépendance nationale jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale, 1830-1918*, p. 105.

⁶²⁰ Proposition de loi autorisant les associations intercommunales en vue de la réalisation d'œuvres d'intérêt commun à plusieurs communes, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1902-1903, n° 245, p. 4. Voy. C. DELIGNE, M. DAGENAI, C. POITRAS (2006), *op.cit.*, pp. 174-178.

pouvoir central va apporter trois réponses aux préoccupations locales en matière de distribution d'eau.

La première est assez simple, puisqu'elle se borne à poursuivre, ou plutôt à relancer la politique de subventionnement menée par le gouvernement depuis les années 1850, en renforçant en particulier les montants réservés aux distributions d'eau. « *Arriver à doter de bonne eau toutes les communes du Royaume est l'une des plus vives et des plus incessantes préoccupations du Gouvernement. En 1893, le Ministre de l'Agriculture a ordonné, sur la proposition du Conseil supérieur d'hygiène, une vaste et minutieuse enquête sur l'origine et la nature des eaux dont dispose le moindre hameau ; sur leur degré de pureté, les causes de leur contamination, leur volume, les modes de distribution établis ou à établir. Depuis plusieurs années, à chaque session, il sollicite de la Législature le vote d'importants crédits pour les distributions d'eau et la construction d'égouts* »⁶²¹.

La seconde réponse est assez logique également, puisqu'elle consiste à légaliser le recours à la forme intercommunale pour l'établissement de services de distribution d'eau, comme le Parlement l'avait déjà fait en 1899 pour les chemins de fer vicinaux. La loi du 18 août 1907 autorise les communes à s'associer, sous la forme d'une société commerciale, laquelle demeure soumise au pouvoir de tutelle du gouvernement. C'est un premier pas vers le renforcement du contrôle du pouvoir central sur les distributions d'eau. L'Etat se réserve d'ailleurs le droit de racheter unilatéralement « *moyennant préavis d'un an, tout ou partie des installations affectées au service de distribution d'eau* ». C'est une garantie imposée à raison du « *caractère de service public* » des intercommunales, qui permet d'intervenir « *pour réprimer les abus et assurer, en cas de nécessité, la continuité du service* ». La loi limite en outre les dividendes que peuvent toucher les éventuels associés, publics ou privés, à un maximum de 4% du capital investi, pour éviter « *de transformer le service public pour lequel elles sont créées en une entreprise industrielle, exploitée dans un esprit de lucre* »⁶²². Jusqu'en 1913, une dizaine de nouvelles intercommunales sont créées en vertu de la nouvelle loi⁶²³.

La troisième initiative étatique est plus tardive, mais symbolise mieux que toute autre la reprise en main des distributions d'eau par le pouvoir central. La loi du 26 août 1913 crée la *Société nationale des distributions d'eau* (SNDE), s'appuyant explicitement sur le modèle et le succès de la *Société nationale des chemins de fer vicinaux* (voy. *supra*, chapitre 2). La comparaison avec les chemins de fer vicinaux est d'autant plus remarquable que le processus législatif a été inversé d'un cas à l'autre : pour les distributions d'eau, contrairement aux chemins de fer vicinaux, la reconnaissance des intercommunales a précédé la Société nationale. Cela traduit vraisemblablement un ordre de priorité moindre du pouvoir central en matière de distributions d'eau ; les intercommunales ne risquent en aucune façon de faire concurrence à un réseau national,

⁶²¹ H. KUBORN (1897), *Aperçu historique sur l'hygiène publique en Belgique au XIXe siècle*, pp. 57-58. Voy. aussi R. JACOB (1956), « Les interventions de l'Etat dans les travaux de voirie, d'hygiène et de salubrité publique depuis 1830 ».

⁶²² Loi du 18 août 1907 relative aux associations de communes et de particuliers pour l'établissement de services de distribution d'eau, *M.B.*, 5 septembre 1907 ; ainsi que son exposé des motifs, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1906-1907, n° 124, pp. 6 et 9. Voy. notamment les premiers arrêtés royaux d'exécution du 6 février 1909 approuvant les statuts de la Compagnie intercommunale bruxelloise des Eaux, Société coopérative établie à Ixelles, *M.B.*, 19 février 1909 ; et du 3 mai 1909 – Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux – Amenée des eaux de Plancenoit et d'Onoz, *M.B.*, 27 mai 1909.

⁶²³ M. CORTENBOSCH (1986), « De intercommunales tot 1940 », p. 116.

alors que les chemins de fer vicinaux étaient susceptibles de nuire aux chemins de fer de l'Etat. La création de la SNDE entend d'abord résoudre le problème de financement des communes moins riches, moins peuplées ou, en particulier, dépourvues de ressources aquifères. Elle veut également faire cesser le développement anarchique des réseaux de distribution. Certaines communes disposaient en effet de réseaux parallèles l'un à l'autre, doublant inutilement les coûts d'établissement⁶²⁴. La SNDE est donc chargée de « *l'étude, l'établissement et l'exploitation de services publics de distributions d'eau* », lorsque les communes ne s'en chargent pas. L'utilisation de l'expression « *services publics* » dans la loi signifie, selon le législateur lui-même, que « *il ne pourrait être question pour [la SNDE] d'établir des installations où les intérêts de l'hygiène ne seraient pas en jeu et qui auraient un but purement industriel* ». Contrairement à la SNCV, aucun monopole, même de principe, ne lui donc est attribué, sa *mission d'utilité publique* étant essentiellement supplétive aux initiatives communales. Le dividende est également limité à 4% pour les communes, tandis qu'aucun dividende n'est alloué aux parts des provinces et de l'Etat. Le contrôle du gouvernement sur les distributions d'eau exploitées par la SNDE est en outre limité, et le recours à des concessions est vivement découragé⁶²⁵. La SNDE est constituée par l'Etat et les neuf provinces le 15 mai 1914, à Bruxelles. Elle n'exerce donc aucune activité significative avant la guerre.

A l'aube de la Première Guerre mondiale, la volonté du pouvoir central est manifestement d'accroître autant que possible son contrôle sur les initiatives communales, et d'empêcher le secteur privé de trop investir ou intervenir dans le secteur. Cette volonté ne se traduit cependant pas dans des normes juridiques contraignantes, mais plutôt dans des normes incitatives. En pratique, jusqu'en 1914, la liberté communale reste particulièrement importante⁶²⁶.

B. Organisation administrative : de la police des eaux à la salubrité publique

De nombreux agents publics sont en charge du contrôle des usages de l'eau et de la salubrité publique. Contrairement aux trois secteurs déjà étudiés, ce n'est cependant pas l'Etat qui est le principal acteur administratif en cette matière, mais les autorités provinciales et communales. L'administration centrale n'intervient que par l'exercice de son pouvoir de tutelle et par des services d'inspection sanitaire, dont le champ d'intervention s'étend progressivement au cours du 19^e siècle.

1) L'autonomie des administrations locales (1830-1880)

Le rôle des communes en matière d'hygiène publique et de distribution d'eau est

⁶²⁴ F. PASSELECQ (1933), *op.cit.*, p. 247.

⁶²⁵ Loi du 26 août 1913 instituant une Société nationale des distributions d'eau, *M.B.*, 11 septembre 1913 ; son exposé des motifs, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1912-1913, n° 15, spéc. p. 9 ; et son commentaire dans la *Revue communale de Belgique*, 1913, pp. 289-295. Voy. la comparaison approfondie entre la SNDE et la SNCV dans les *Pandectes belges*, t. 126bis (1934), v° « Union intercommunale (Distribution d'eau) », col. 185-215. C'est d'ailleurs le directeur de la SNCV qui est nommé à la tête de la SNDE en 1914.

⁶²⁶ Nous ne souscrivons ainsi pas tout à fait à l'analyse – sans doute simplifiée pour les besoins de l'édition – des lois de 1907 et 1913 dans P. CORNUT (2003), *Histoires d'eau. Les enjeux de l'eau potable au XXI^e siècle en Europe occidentale*, pp. 40-41.

particulièrement étendu. On sait déjà qu'elles assument la police des cours d'eau non navigables ni flottables, qu'elles sont habilitées à réclamer l'usage des eaux de sources nécessaires à la consommation domestique de leurs habitants et qu'elles ont pris des initiatives diverses pour assurer l'alimentation en eau de la population⁶²⁷. Tout aussi importante est l'obligation qui leur incombe d'assurer la salubrité publique. L'article 131 de la loi communale de 1836 confère explicitement cette tâche, et son financement, aux communes, qui sont tenues « *de porter annuellement au budget des dépenses (...) les dépenses relatives à la police de sûreté et de salubrité locales* ». La loi communale perpétue ainsi les missions confiées aux municipalités depuis la Révolution française⁶²⁸. Dans le cadre de leurs responsabilités sanitaires, les conseils communaux des villes et des grandes communes rurales sont notamment invités, en 1848, à créer des *comités locaux de salubrité* chargés de rechercher et signaler « *non-seulement les causes de toute nature qui agissent sur la santé publique dans leur ressort, mais encore les améliorations à introduire dans les diverses localités, sous le triple rapport de l'assainissement des rues et des habitations, du manque absolu ou de la mauvaise construction des égouts, et de l'insuffisance des eaux nécessaires aux habitants pour leur usage personnel et pour l'entretien de la propreté de la voie publique* »⁶²⁹. C'est dans ce contexte que diverses communes se chargent de l'organisation d'un service de distribution d'eau au milieu du siècle, le plus souvent en régie.

Les compétences provinciales sont aussi nombreuses, et parallèles à celles des communes. Outre l'exercice de la tutelle sur ces dernières, les provinces ont la responsabilité des cours d'eau non navigables ni flottables dont l'importance dépasse les intérêts communaux, ainsi que du contrôle des eaux minérales et thermales. Elles jouent également, depuis 1818, un rôle de coordination et de centralisation des informations sanitaires au travers des *commissions médicales provinciales*, principalement chargées de contrôler l'exercice de l'*art de guérir*, mais également d'« *exercer leur surveillance dans le cas où quelque maladie contagieuse ou épidémique se déclarerait dans leur province ou district* » et de conseiller les mesures propres à empêcher l'extension des affections épidémiques. Là où nécessaire, des *commissions médicales locales* pouvaient également être établies⁶³⁰. Enfin, il faut signaler que les provinces subsidient aussi les travaux d'assainissement communaux, conjointement voire à la place de l'Etat, en ce compris pour les distributions d'eau⁶³¹.

⁶²⁷ En vertu non seulement du principe d'autonomie communale combiné aux art. 643 et 714 du Code civil, mais aussi de l'article 90, 12° de la loi communale du 30 mars 1836 (*Pasinomie*, 1836, p. 57), qui charge le collège des bourgmestre et échevins « *de faire entretenir (...) les cours d'eau, conformément aux lois et aux règlements de l'autorité provinciale* ».

⁶²⁸ Art. 131, 11° de la loi communale du 30 mars 1836, *Pasinomie*, 1836, p. 61 ; circulaire du 20 avril 1849, reproduite dans *Documents et instructions relatifs à l'assainissement des lieux insalubres* (1849), p. 57. Voy. l'art. 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités, *Pasinomie*, 1^e série, t. 1^{er}, p. 66 ; ainsi que le Rapport du libéral Charles LIEDTS, ministre d'Etat, gouverneur du Brabant, président du Conseil supérieur d'hygiène publique, sur la compétence de l'autorité communale pour régler tout ce qui est relatif à la salubrité des habitations, 14 juin 1849, cité dans *Documents et instructions...*, *op.cit.* (1849), pp. 65-68.

⁶²⁹ Circulaire du 12 décembre 1848, reproduite dans *Documents et instructions...*, *op.cit.* (1849), p. 34 ; Documents relatifs aux allocations concernant le Ministère de l'Intérieur, p. 32, annexe au projet de loi relatif à l'exécution de travaux d'utilité publique et d'autres mesures d'intérêt général, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1847-1848, n° 132.

⁶³⁰ Loi du 12 mars 1818 réglant tout ce qui est relatif à l'exercice des différentes branches de l'art de guérir, *Pasinomie*, 2^e série, t. 4, 1817-1818, p. 343 ; arrêté royal du 31 mai 1818 portant règlement concernant la surveillance sur l'art de guérir, *Pasinomie*, 2^e série, t. 4, 1817-1818, p. 427 ; H. KUBORN (1897), *op.cit.*, p. 37.

⁶³¹ L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, pp. 182-183 ; F. PASSELECQ (1933), *op.cit.*, p. 237.

L'intervention du pouvoir central dans les mêmes domaines est presque toujours subsidiaire. Outre la tutelle des pouvoirs locaux, il exerce de manière exclusive la police des cours d'eau navigables, dont bien peu d'aspects concernent la consommation d'eau⁶³². Le gouvernement s'engage également de manière irrégulière dans une politique sanitaire nationale, qui va de pair avec le subventionnement des pouvoirs locaux pour des grands travaux d'*améliorations hygiéniques*. Cette politique est amorcée par un décret du Congrès national, adopté le 18 juillet 1831, qui fixe les premières mesures de police sanitaire du nouvel Etat belge. Ces mesures s'adressent aux personnes et aux marchandises en provenance de l'étranger, en particulier en cas d'« invasion » ou de « crainte d'une maladie pestilentielle ». Le contrôle de ces mesures, qui devait être exercé par des *commissions sanitaires locales* et un éphémère *Conseil de la santé*, a en réalité été assuré par le ministère de l'intérieur – plus précisément le *service de santé et de l'hygiène* créé en son sein à partir de 1845 – et par les commissions médicales provinciales jusqu'en 1849⁶³³.

A partir de 1848, sous l'impulsion du nouveau chef de gouvernement, Charles Rogier, et grâce à l'action de nombreux comités locaux de salubrité⁶³⁴, un élan décisif est donné à l'organisation sanitaire. Les commissions locales sanitaires sont officiellement créées, tout en conservant souvent dans la pratique la dénomination de comité local de salubrité. Le gouvernement institue le 15 mai 1849 un Conseil supérieur d'hygiène publique. Il charge notamment ces institutions de « provoquer (...) les mesures qu'[elles] jugent nécessaires dans l'intérêt de la santé publique », parmi lesquelles sont cités « la distribution économique et générale d'eaux saines et abondantes, bornes-fontaines, etc ; (...) l'établissement de bains et de lavoirs publics », et dans le champ de l'hygiène domestique, « l'analyse des eaux, l'indication des moyens propres à les rendre salubres et potables »⁶³⁵. Le service de santé est, parallèlement, transformé en un service d'inspection sanitaire aux compétences élargies, au sein du ministère de l'intérieur. C'est ainsi une véritable administration sanitaire, hiérarchisée mais décentralisée, qui prend forme, dont une des principales missions est d'encourager et de contrôler la mise en place de systèmes de distribution d'eau saine dans les villes et communes du royaume. Il ne s'agit plus seulement de mesures de police sanitaire, mais également de favoriser, encadrer, subsidier et contrôler l'assainissement souhaité.

Les rouages administratifs mis en place durant cette première période sont donc nombreux, mais peu coordonnés. Entre les commissions médicales, les commissions sanitaires ou les comités de salubrité publique, institués au niveau provincial ou local, la

⁶³² Voy. cependant, par exemple, les arrêtés royaux du 23 décembre 1842 qui autorisent à pratiquer une prise d'eau à l'Escaut et à la Sambre, *Pasinomie*, 1842, p. 661 et 662.

⁶³³ Décret du Congrès national du 18 juillet 1831, reproduit en préambule de l'arrêté royal du 17 août 1831 prescrivant des mesures sanitaires, *Pasinomie*, 1830-1831, p. 106 ; arrêté royal du 17 avril 1833 qui charge les Commissions médicales provinciales des fonctions des Commissions sanitaires, *Pasinomie*, 1833, p. 123. Voy. aussi le rapport sur le budget du ministère de l'intérieur pour l'année 1834, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1833-1834, n° 46 du 21 janvier 1834, p. 113 ; ainsi que K. VELLE (1990), *op.cit.*, pp. 165-168.

⁶³⁴ *Documents et instructions...*, *op.cit.* (1849), p. 2.

⁶³⁵ « Rapport de la commission chargée de présenter un projet de programme pour les travaux du Conseil supérieur de l'hygiène publique », cité dans *Documents et instructions...*, *op.cit.* (1849), pp. 42-44 ; arrêté royal du 26 janvier 1849 qui institue des commissions locales sanitaires et l'arrêté ministériel d'exécution du même jour, *Pasinomie*, 1849, p. 20 ; arrêté royal du 15 mai 1849 relatif à l'institution d'un conseil supérieur d'hygiène publique, *M.B.*, 17 mai 1849 ; E. BRUYNEEL (2009), *op.cit.*, pp. 23-31 ; K. VELLE (1990), *op.cit.*, pp. 168-174.

répartition des compétences n'est pas particulièrement claire, et leurs rapports réciproques sont mal ou pas établis. Au demeurant, la création d'institutions locales n'est pas contraignante. Elle dépend donc, *in fine*, de la volonté (voire des ressources financières ou humaines) de chaque autorité communale. Les rares comités locaux de salubrité, « *complètement isolés et n'ayant de relations officielles ni avec l'autorité provinciale, ni avec l'autorité supérieure, ni même avec le Conseil supérieur d'hygiène* », sont enfin considérés comme peu efficaces⁶³⁶. Cette organisation sanitaire se maintient donc difficilement après 1855 ; l'Etat se désintéresse des questions hygiéniques et laisse l'initiative aux provinces et aux communes, qu'il subsidie peu ou pas.

2) *L'accroissement progressif du rôle du pouvoir central (1880-1914)*

Dans le contexte de turbulences économiques et sociales qui frappent la Belgique à partir de la fin des années 1870, et qui vont profondément la transformer, l'Etat reprend l'initiative en matière de santé publique. Les problèmes d'hygiène, de sécurité, de logement des classes ouvrières préoccupent le pouvoir central et le Conseil supérieur d'hygiène publique, confortés en ce sens par les progrès de la science, en particulier de la bactériologie⁶³⁷. L'organisation administrative sanitaire est significativement transformée à cette occasion. Les commissions médicales provinciales sont réformées en 1880 et en 1895. Elles restent chargées, avec les commissions locales, d'intervenir à titre consultatif « *dans les questions relatives à la construction d'égouts et de distributions d'eau* »⁶³⁸. En 1884, le Conseil supérieur d'hygiène publique est réorganisé, et en 1889 une administration autonome du « *service de santé, de l'hygiène et de la voirie communale* », transférée depuis le ministère de l'intérieur, est érigée au sein du nouveau ministère de l'agriculture, de l'industrie et des travaux publics, qui « *a su lui donner une impulsion remarquable* ». Santé, hygiène et voirie, « *ces trois branches de l'administration sont en effet absolument connexes. (...) Les questions que chacune d'elles soulève trouvent leur solution dans l'une ou l'autre de ces parties. Si une épidémie éclate, elle peut provenir de circonstances nécessitant des travaux d'hygiène, pavages, écoulement des eaux, construction de puits, établissement d'une distribution d'eau potable ou d'une canalisation souterraine, tous ouvrages où le service technique de la voirie est compétent et pour l'étude desquels il intervient, avant de proposer l'allocation de subsides de l'Etat pour leur exécution* ». Séparée des voiries communales, l'administration du service de santé et de l'hygiène retourne cependant au ministère de l'intérieur en 1908⁶³⁹.

⁶³⁶ Th. BELVAL (1876), *Essai sur l'organisation générale de l'hygiène publique*, p. 67. Voy. le tableau complet de ces institutions consultatives dans L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, p. 189.

⁶³⁷ E. BRUYNEEL (2009), *op.cit.*, pp. 99-163 ; G. DENECKERE (2005), « Les Turbulences de la Belle Epoque 1878-1905 » ; B.S. CHLEPNER (1972), *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, pp. 109-234.

⁶³⁸ E. BRUYNEEL (2009), *op.cit.*, pp. 85-87 ; L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, p. 193 ; H. KUBORN (1897), *op.cit.*, p. 39. Voy. l'arrêté royal du 31 mai 1880 – Réorganisation des commissions médicales provinciales et locales, *M.B.*, 1^{er} juillet 1880 ; l'arrêté royal du 28 février 1895 – Organisation des commissions médicales provinciales, *M.B.*, 9 mars 1895.

⁶³⁹ H. KUBORN (1897), *op.cit.*, pp. 28-29. Voy. K. VELLE (1990), *op.cit.*, pp. 181-184 ; ainsi que les arrêtés royaux du 30 décembre 1884 – Conseil supérieur d'hygiène publique – Composition et attributions, *M.B.*, 6 janvier 1885 ; du 17 décembre 1888, *M.B.*, 24-25 décembre 1888 ; du 31 décembre 1889, *M.B.*, 23 janvier 1890 ; du 30 octobre 1908, *M.B.*, 31 octobre 1908.

Si les services d'inspection de cette administration sont étendus et diversifiés, ils ne disposaient cependant d'aucun pouvoir de contrainte à l'égard des communes, qui conservent toujours leur compétence de principe en matière sanitaire. Seul l'octroi de subsides permettait de contrôler, voire contraindre, les pouvoirs locaux⁶⁴⁰. Cela ne va pas sans poser de problèmes. « *Il est à observer aussi que les administrations communales secondent mal les efforts des Collèges médicaux : il y a souvent, de la part de ces administrations, négligence dans l'exécution des mesures de prophylaxie ordonnée ; et parfois incurie absolue ou mauvaise volonté évidente. Si l'on est parvenu à réaliser de grands progrès au point de vue de l'hygiène, il y a énormément à faire encore et, pour remplir ces desiderata, il faut renforcer l'action des Autorités supérieures, leur permettre de se substituer aux administrations communales là où cela est reconnu utile et nécessaire* »⁶⁴¹. Tel est l'objet de l'ambitieux projet de loi sanitaire soumis au Parlement en décembre 1911, conjointement avec le projet de création d'une Société nationale des distributions d'eau. La loi sanitaire ne sera cependant pas adoptée avant la guerre⁶⁴².

Maîtres chez elles, les communes le demeurent également en matière de distribution d'eau. Si l'initiative du gouvernement a permis d'aboutir à la création de la Société nationale des distributions d'eau en 1914, associant l'Etat, les provinces et les communes, cette Société ne dispose d'aucun droit d'intervention. Le gouvernement peut certes exercer un contrôle de tutelle sur la SNDE, identique à celui exercé sur la SNCV, mais cela ne lui permet pas de mener directement une politique globale et coordonnée d'alimentation en eau potable.

C. Financement : la lancinante question du prix de l'eau

A l'origine, le rôle des communes dans la distribution d'eau n'a pas nécessité de financement particulier. La police des cours d'eau était exercée par chacune des administrations compétentes, et l'érection ou l'entretien de fontaines, puits, ou lavoirs, relativement peu onéreux, étaient mis à charge des budgets communaux. L'eau fournie à cette occasion était gratuite. Telle était d'ailleurs la volonté du législateur, qui refuse à Rogier l'important budget prévu en 1835 pour des travaux d'hygiène publique⁶⁴³.

Les grands projets d'assainissement qui se dessinent à partir de 1848 vont par contre nécessiter la réunion d'importants moyens financiers. Leur réalisation est assignée aux villes et communes, mais celles-ci sont parfois paralysées par le manque de moyens disponibles⁶⁴⁴. Divers modes de financement sont alors mis en place. Le ministre de l'intérieur suggère tout d'abord aux communes de créer des fonds spéciaux de financement ou à patronner « *des associations particulières pour la construction de maisons d'ouvriers, le percement de rues nouvelles dans les quartiers insalubres,*

⁶⁴⁰ Outre les conditions générales mises à l'octroi de subsides, notamment évoquées *infra*, C et D, le gouvernement pouvait également s'immiscer de manière spécifique dans l'exploitation des distributions d'eau, comme ce fût le cas à Verviers, à l'occasion de la construction du barrage de la Gileppe (voy. P. DELFORGE (1986), *op.cit.*).

⁶⁴¹ H. KUBORN (1897), *op.cit.*, p. 41 et pp. 279-281.

⁶⁴² E. BRUYNEEL (2009), *op.cit.*, p. 169-171 ; K. VELLE (1990), *op.cit.*, pp. 184-189 ; exposé des motifs d'un projet de loi sanitaire, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1911-1912, n° 25.

⁶⁴³ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1834-1835, n° 55, p. 43.

⁶⁴⁴ « Rapport de la commission chargée de présenter un projet de programme pour les travaux du Conseil supérieur de l'hygiène publique », cité dans *Documents et instructions...*, *op.cit.* (1849), p. 45.

etc. »⁶⁴⁵. Mais la principale aide apportée par le pouvoir central est l'octroi de subsides spécialement destinés aux travaux d'assainissement. Ceux-ci sont accordés par le législateur, et sont couverts par l'emprunt. Evoquées déjà en 1834, les premières subventions destinées aux administrations locales ne sont votées qu'en 1848, 1849, 1850 et 1851, à concurrence au maximum du tiers des montants nécessaires, et sont ensuite assez irrégulièrement octroyées jusqu'en 1914⁶⁴⁶. Les provinces participent également au subventionnement des communes, on l'a déjà signalé. Les montants ainsi obtenus doivent toujours être complétés par des fonds propres de la commune. Celle-ci recourt le plus souvent, pour les frais de premier établissement, à l'emprunt. La création du Crédit communal en 1860 a offert, à cet égard, d'excellentes opportunités aux communes pour financer leurs travaux d'assainissement et de distributions d'eau⁶⁴⁷. Les frais d'exploitation des nouveaux réseaux de distribution sont par contre inscrits, dans la plupart des cas, au budget ordinaire des dépenses de la commune concernée. Pour le surplus, les situations sont éminemment variables selon les localités concernées.

La tarification de l'eau, par contre, constitue une question particulièrement complexe pour les communes organisant un service de distribution d'eau, à la croisée d'objectifs contradictoires. D'une part, il fallait évidemment que le prix de l'eau permette de couvrir au maximum tant les frais d'établissement que d'exploitation, voire des usages publics des distributions d'eau. D'autre part, il fallait que ce coût soit minimal pour inciter la population à en user abondamment, conformément aux recommandations du mouvement hygiéniste. Séculairement gratuite, il n'était d'ailleurs pas évident, à l'origine, de faire payer l'eau de distribution. L'importance des travaux à effectuer semble cependant avoir rendu le principe du paiement acceptable, d'autant que les habitants demeuraient en principe libres de s'approvisionner par eux-mêmes aux anciennes sources d'alimentation (cours d'eau et puits). Seule l'eau *de qualité* devenait payante. Deux systèmes de tarifications par abonnement sont utilisés successivement. Le premier est fondé sur la valeur locative des immeubles raccordés à la distribution et varie, le plus souvent, selon l'usage domestique ou industriel de l'eau. Le second est fondé sur la quantité d'eau réellement consommée, mais il nécessitait la mise au point d'appareils de mesures fiables. Les tarifs eux-mêmes étaient généralement dégressifs en proportion de la quantité d'eau consommée⁶⁴⁸.

⁶⁴⁵ Circulaires du 5 avril 1849 relative à l'hygiène publique et à la formation d'un fonds spécial pour travaux d'assainissement, et relative à l'hygiène publique et aux associations particulières pour la construction de maisons d'ouvriers, *M.B.*, 6 avril 1849.

⁶⁴⁶ Loi du 18 avril 1848 qui ouvre au département de l'intérieur un crédit de deux millions de francs, *M.B.*, 19 avril 1848 ; loi du 21 juin 1849 qui ouvre au département de l'intérieur un crédit d'un million de francs pour aider au maintien du travail agricole, industriel et artistique, etc., *M.B.*, 22 juin 1849 (très peu serviront à des projets de distribution d'eau : voy. notamment le rapport fait en exécution de la loi du 18 avril 1848, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1849-1850, n° 76, qui ne fait mention que de la construction d'un aqueduc à Dour, en Hainaut, et de quelques égouts) ; loi du 4 juin 1850 qui ouvre au département de l'intérieur des crédits extraordinaires pour travaux de voirie vicinale et d'hygiène publique, *M.B.*, 6 juin 1850 ; loi du 20 décembre 1851 relative à l'exécution de divers travaux d'utilité publique, *M.B.*, 22 décembre 1851. Voy. encore le rapport sur le budget du ministère de l'intérieur pour l'année 1835, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1834-1835, n° 55, p. 43 ; la circulaire du 18 juin 1849, en annexe G de l'exposé des motifs de la loi du 20 décembre 1851, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1850-1851, n° 250, p. 79 ; la loi du 1^{er} juin 1874 qui ouvre au département des travaux publics des crédits spéciaux..., *M.B.*, 6 juin 1874 ; ainsi que M. VAN AUDENHOVE (1992), *op.cit.*, pp. 122-124.

⁶⁴⁷ L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, pp. 187 et 549 l'a démontré pour la ville de Mons, extrapolant pour le reste du pays l'analyse de G. KURGAN-VAN HENTENRYK (1986), « Contribution à l'étude du rôle du Crédit communal dans le financement des travaux publics (1861-1913) ». Voy. également, pour la commune de Seraing, M. ORIS (1995), *op.cit.*, p. 995.

⁶⁴⁸ L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, pp. 561-568 ; E. BRES (1906), *Les régies et les concessions communales*

Au fur et à mesure de l'exploitation, les recettes des communes deviennent de plus en plus importantes, mais les communes rechignent à en faire bénéficier les abonnés. Le renforcement de l'intérêt du pouvoir central pour les distributions d'eau s'attache également au contrôle du prix de l'eau. Sans oser s'attaquer directement aux communes, il impose en 1904, comme condition à l'octroi de subventions, de fixer le tarif de distribution de manière à ce qu'il n'en résulte aucun bénéfice. De même, dans la loi de 1907, l'obligation de soumettre les comptes des nouvelles intercommunales à l'approbation de la députation permanente de la province, ainsi que la limitation légale du dividende, permettaient de restreindre les bénéfices de ces intercommunales. En 1909, nouvelle condition à l'octroi de subventions : les communes doivent s'engager à limiter à 10% maximum du capital nécessaire les bénéfices retirés de la vente de leurs excédents d'eau à d'autres localités⁶⁴⁹. Enfin, plus encore que pour les chemins de fer vicinaux, le système de financement mis en place par la loi du 26 août 1913 instituant la SNDE est très avantageux pour les communes, tout en permettant un contrôle indirect du gouvernement sur le prix de l'eau. A l'instar de la SNCV, chaque service de distribution correspond à un compte spécial du capital de la société, que les pouvoirs publics souscripteurs peuvent libérer par annuités. Les frais de premier établissement sont empruntés, sous la garantie de l'Etat, mais les dividendes des communes sont limités. « *Le surplus des bénéfices de chaque service sera ristourné aux clients de ce service. Il servira donc à réduire le prix de l'eau vendue* ». La SNDE pourra ainsi constituer « *un service public, dans toute l'acception du terme, qui livrera l'eau sensiblement au prix de revient* »⁶⁵⁰.

* *

*

Dans un premier temps donc, la liberté des communes prime et les tarifs sont plus élevés, pour couvrir les frais importants. Mais à la fin du siècle, l'Etat s'engage résolument dans une politique de réduction des tarifs et des bénéfices réalisés par les communes. Selon la thèse de Pierre CORNUT, cette tendance serait d'ailleurs générale à la même époque dans les autres pays européens, faisant progressivement disparaître tout esprit de lucre de l'exploitation des distributions d'eau⁶⁵¹.

Paradoxalement, d'un point de vue budgétaire, le constat est comparable à celui des autres secteurs étudiés. Certes, les comptes exacts des distributions d'eau sont nettement moins complets et moins exacts, dispersés qu'ils sont entre les différentes communes et intercommunales actives dans le secteur de l'eau. Il ressort néanmoins

de Belgique, pp. 26-48. Un dernier système de tarification, plus anecdotique, était la concession perpétuelle : l'eau était fournie à vie en contrepartie du paiement d'un certain capital. Seule Bruxelles semble avoir brièvement utilisé ce système (L. VIRÉ (1973), *op.cit.*, pp. 129-130).

⁶⁴⁹ L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, p. 563, citant les circulaires ministérielles du 1^{er} octobre 1904, *Mémorial administratif de la province du Hainaut*, 1904, p. 840, et du 20 mars 1909, *Bulletin de l'administration du service de santé et de l'hygiène*, 1909, p. 104 ; P. CORNUT (2003), *op.cit.*, p. 60, qui ajoute, à titre de comparaison, qu'aucune mesure similaire n'a jamais été imposée pour la distribution d'électricité ou de gaz. Voy. les résultats financiers des principales distributions d'eau en Belgique dans E. BREES (1906), *op.cit.*, pp. 49-132.

⁶⁵⁰ *Pandectes belges*, t. 126bis (1934), v^o « Union intercommunale (Distribution d'eau) », col. 186-187, 191-197 et 203-206.

⁶⁵¹ P. CORNUT (2003), *op.cit.*, p. 61.

des chiffres disponibles que les régies communales, qui concernent principalement les distributions d'eau, de gaz puis d'électricité, exercent ensemble un impact croissant sur les finances communales au tournant du 20^e siècle. La plupart de ces régies sont en effet bénéficiaires, et leurs recettes constituent, entre 1900 et 1914, le revenu le plus important des communes de plus de 40.000 habitants. A Bruxelles, en particulier, la ville n'a plus levé de nouveaux impôts à partir de 1881 et, à partir de 1905, le produit des régies dépasse le produit des impôts communaux. Les limites à ces revenus imposées à partir de 1904 pour les distributions d'eau n'ont manifestement pas encore pu produire tous leurs effets⁶⁵². Il faut certes relativiser le poids des distributions d'eau dans ces revenus, puisqu'elles sont soumises à des contraintes plus fortes que les autres régies de gaz ou d'électricité. La réalisation de bénéfices en matière de distribution d'eau n'en est pas moins avérée, et le constat général est en toute hypothèse remarquable.

D. Régime juridique : des règles disparates qui tardent à garantir l'accès à l'eau potable

Essentiellement communal, le régime juridique des distributions d'eau est généralement organisé par un règlement spécifique, qui diffère d'une localité à l'autre. A Mons, par exemple, il est interdit de dériver, vendre ou même donner l'eau fournie à une habitation en faveur d'une maison voisine. La mesure est importante pour favoriser le déploiement du réseau. A Bruxelles comme à Mons, toute fraude ou abus, en ce compris dans la mesure des quantités d'eau consommée, était sanctionné par une amende, voire la résiliation de l'abonnement⁶⁵³. Les autres règles sont surtout tarifaires ou relatives aux conditions et aux coûts du raccordement au réseau de distribution.

Les coûts de raccordement et les tarifs demeurent relativement élevés pour les populations pauvres. Les hygiénistes insistaient pourtant sur le fait que les rues et habitations occupées par ces populations étaient celles qui avaient le plus besoin d'eau pour assurer leur assainissement. Le devoir des pouvoirs publics était donc de fournir l'eau gratuitement, ou à tout le moins d'en fournir une quantité suffisante pour « *satisfaire à toutes les nécessités de l'hygiène* »⁶⁵⁴. La première réaction des villes et communes est souvent inverse : à Mons comme à Bruxelles, l'établissement des distributions d'eau est l'occasion de supprimer les pompes et puits publics. L'objectif est limpide : il faut forcer les habitants et les propriétaires à se raccorder au réseau de distribution. Les conséquences sont parfois dramatiques dans les quartiers pauvres, et les réactions locales nombreuses. A Bruxelles, « *en retirant aux pauvres l'eau dont ils avaient toujours joui librement, la ville a diminué chez eux les conditions de propreté, d'hygiène et de bien-être. Elle les a forcé d'acquérir à prix d'argent, ce que jadis ils avaient pour rien* ». A Mons, « *par la suppression des puits publics, on a privé les nécessiteux [...] d'un avantage que ne leur procure pas la distribution, attendu que la plupart n'ont pas les moyens de s'abonner et que, si les propriétaires le font pour eux, ils en subissent les conséquences par des augmentations de loyer* »⁶⁵⁵. Les premières

⁶⁵² M. VAN AUDENHOVE (1992), *op.cit.*, p. 222 ; E. WITTE (1986), *op.cit.*, p. 89. Voy. également les bénéfices dégagés par l'administration communale gantoise dans S. DE GROOTE (1986), *op.cit.*, p. 221 ; et montoise dans L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, pp. 635-636.

⁶⁵³ L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, pp. 572-574 ; L. VIRÉ (1973), *op.cit.*, p. 148.

⁶⁵⁴ L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, p. 562 ; E. BRES (1906), *op.cit.*, pp. 27-28.

⁶⁵⁵ L. VIRÉ (1973), *op.cit.*, pp. 195-199, et la lettre citée des visiteurs des pauvres dans la paroisse de Saint-Jacques sur Coudenberg au Bourgmestre du 5 octobre 1857 (Archives de la ville de Bruxelles,

distributions d'eau se traduisent, dans ces deux cas qui ne sont certainement pas exceptionnels, par une réduction significative des conditions de vie des populations privées de l'accès à l'eau. A Mons comme à Bruxelles, les autorités se résolvent finalement à installer des bornes-fontaines, et à réviser par ailleurs leurs règlements tarifaires pour y prévoir des abonnements réduits pour les maisons ouvrières⁶⁵⁶. Le gouvernement ne prend réellement conscience du problème que dans les premières années du 20^e siècle. Ce n'est qu'à partir de 1903, semble-t-il, qu'il impose, comme nouvelle condition à l'octroi de subsides, la « *fourniture gratuite aux habitants d'une ration d'eau minimum nécessaire pour satisfaire aux règles de l'hygiène, soit par le placement de bornes-fontaines publiques, soit par l'établissement de branchements privés* ». La quantité d'eau nécessaire n'était cependant pas précisée, et donc vraisemblablement appréciée au cas par cas par les services compétents⁶⁵⁷.

Le degré de qualité de l'eau est absent du cadre légal. Les textes réglementaires se bornent à protéger cette qualité, sans en connaître les caractères (voy. *supra*, A, 2). Aucun critère scientifique n'était d'ailleurs établi, au milieu du siècle. Seuls comptaient des critères *organoleptiques* : la limpidité, l'odeur, la saveur et la température. A l'aide des progrès de la chimie et de la bactériologie, l'analyse de la qualité des eaux va être en conséquence de plus en plus approfondie. Une eau n'est désormais considérée comme potable que si aucune substance minérale ou organique néfaste n'y est présente, à savoir, au début du 20^e siècle, le plomb, le cuivre, l'arsenic, les microbes et bactéries et certains végétaux. Ces analyses permettent d'éclairer les choix des autorités communales en faveur de telle ou telle source d'alimentation⁶⁵⁸.

Au final, le seul régime juridique un peu consistant est le *régime de privilèges* institué en faveur de la SNDE, pour lui permettre d'assurer sa mission : droit d'expropriation ; droit d'utilisation du domaine public fondé sur le régime d'utilisation accordé au gouvernement en matière téléphonique ; exemptions fiscales multiples ; obligation de fournir l'eau à un prix proche du prix de revient⁶⁵⁹.

E. International : la lente marche vers un Office international d'hygiène publique

Les relations internationales relatives à l'eau sont très anciennes, en particulier lorsqu'elles concernent des eaux limitrophes ou transfrontalières. En ce sens, de nombreux traités bilatéraux sont conclus entre Etats voisins, ayant principalement trait à la liberté et aux conditions de navigation⁶⁶⁰. Dans certains cas, à partir du 19^e siècle ceux-ci laissent poindre les prémises de litiges relatifs aux prises d'eau et au débit des

Distributions d'eau, n° 138/6) ; L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, pp. 582-585, et l'article cité de *La Gazette de Mons*, 18 janvier 1881, p. 2.

⁶⁵⁶ L. VIRÉ (1973), *op.cit.*, p. 199 ; L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, pp. 578-580 et 586-591.

⁶⁵⁷ L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, p. 563, citant une dépêche du gouverneur de la province de Hainaut du 27 mars 1903, *Mémorial administratif de la province de Hainaut*, 1903, p. 338 ; et une circulaire ministérielle du 18 mai 1907, *Bulletin du service de santé et de l'hygiène*, 1907, p. 188 ; *Pandectes belges*, t. 126bis (1934), v° « Union intercommunale (Distribution d'eau) », col. 245, n° 291.

⁶⁵⁸ L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, pp. 495-521.

⁶⁵⁹ Art. 11, 12 et 15 de la loi précitée du 26 août 1913, *M.B.*, 11 septembre 1913 ; *Pandectes belges*, t. 126bis (1934), v° « Union intercommunale (Distribution d'eau) », col. 188-189, 202-203 et 209-214.

⁶⁶⁰ CONSEIL D'ETAT (France) (2010), *L'eau et son droit*, Annexe 2 : « Le droit international de l'eau », pp. 250-252. Voy. notamment pour la Belgique le traité de Londres du 18 avril 1839 sur l'Escaut conclu avec les Pays-Bas, ou la convention de Mannheim sur le Rhin du 17 octobre 1868.

cours d'eau. Tel est notamment le cas de la Meuse, qui fait l'objet d'un traité avec les Pays-Bas en 1863⁶⁶¹.

Les coopérations internationales en matière d'hygiène, de santé publique, de bienfaisance ou de progrès social se multiplient dès le milieu du 19^e siècle, mais en ordre particulièrement dispersé. A la suite des dernières épidémies de typhus et de choléra, une première *Conférence sanitaire internationale* réunit à Paris en 1851 les représentants de 12 Etats européens, pour tenter de concilier deux aspirations contradictoires. Il fallait à la fois coordonner les mesures de protection contre les épidémies et limiter au maximum l'interférence de celles-ci sur le commerce et le transport international. Un projet de convention internationale est rédigé à cette occasion, mais il n'est ensuite ratifié que par trois des pays signataires, et n'est donc jamais entré en vigueur. En 1852, c'est un premier *Congrès général d'hygiène* qui se réunit à Bruxelles, prélude aux congrès ultérieurs de l'*Association internationale pour le progrès des sciences sociales*. Ces divers congrès et conférences permettent essentiellement l'échange d'informations entre les Etats participants, qui s'élargissent progressivement à des pays extra-européens⁶⁶². C'est par exemple au *Congrès international d'hygiène* de Vienne, en 1874, qu'est votée une prescription relative à la distribution d'eau : « *La possibilité de la propagation des maladies infectieuses par l'eau potable contaminée étant démontrée, l'une des plus importantes prescriptions de l'hygiène publique est de fournir aux habitants de l'eau absolument pure* »⁶⁶³.

Ce n'est cependant qu'au début du 20^e siècle que cette coopération politique et scientifique s'oriente résolument vers des formes juridiques. La première *Convention sanitaire internationale* est enfin signée à Paris, le 23 décembre 1903⁶⁶⁴. Le 9 décembre 1907, un *Arrangement* est signé à Rome créant l'*Office international d'hygiène publique* (OIHP), la première organisation internationale publique en matière sanitaire, regroupant au départ 13 pays : Belgique, Brésil, Egypte, Espagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Russie et Suisse. L'Office a son siège à Paris. Il est placé sous le contrôle d'un *Comité international*, composé des représentants techniques désignés par les Etats membres. Il a pour mission « *de recueillir et de porter à la connaissance des Etats participants les faits et documents d'un caractère général qui intéressent la santé publique, et spécialement en ce qui concerne les maladies infectieuses, notamment le choléra, la peste et la fièvre jaune, ainsi que les mesures prises pour combattre ces maladies* »⁶⁶⁵. Son rôle demeure donc principalement informatif, au service des gouvernements. Un peu paradoxalement, c'est l'association internationale la plus tardive mais la moins ambitieuse parmi celles rencontrées jusqu'ici.

⁶⁶¹ Traité du 12 mai 1863 portant règlement du régime des prises d'eau à la Meuse, disponible en annexe de l'arrêt du 28 juin 1937 de la Cour permanente de justice internationale, *Affaire des prises d'eau de la Meuse*, n° 69, série A/B – numérisé sur www.icj-cij.org. L'arrêt est particulièrement riche dans son analyse historique du contentieux au 19^e siècle

⁶⁶² Y. BEIGBEDER, M. NASHAT, M.A. ORSINI, J.F. TIERCY (1998), *The World Health Organization*, pp. 1-2 ; G.P. SPEECKAERT (1980), *Le premier siècle de la coopération internationale*, pp. 43-46 ; *Vingt-cinq ans d'activité de l'Office international d'hygiène publique 1909-1933* (1933), pp. 1-4 ; Th. BELVAL (1876), *op.cit.*, p. 244.

⁶⁶³ H. KUBORN (1897), *op.cit.*, p. 55.

⁶⁶⁴ Elle est ratifiée par la loi du 6 avril 1907, *M.B.*, 1^{er} septembre 1907.

⁶⁶⁵ L'Arrangement est ratifié par la loi du 15 novembre 1908, *M.B.*, 20 décembre 1908. Voy. l'art. 4 des Statuts organiques de l'OIHP qui y sont annexés ; et *Vingt-cinq ans d'activité ...*, *op.cit.* (1933), pp. 4-5.

Une commission spécifique est notamment créée en avril 1912 au sein de l'Office pour étudier les procédés applicables à la stérilisation des eaux pour les rendre potables. En novembre 1913, le Comité lui-même rend des *Conclusions* aux gouvernements, notamment fondées sur le projet belge de création de la SNDE. Le Comité y rappelle que « *l'eau potable destinée à l'alimentation (...) doit être soumise à un examen sévère avant son acceptation et à un contrôle rigoureux et permanent* ». Il ajoute que « *l'expérience faite dans tous les Pays a démontré qu'il ne serait pas prudent de s'en rapporter, pour ces examens de contrôle, aux Autorités municipales locales ; qu'il est indispensable que l'Administration centrale exerce une action directe, énergique et vigilante* »⁶⁶⁶. L'effet de ces recommandations sur le rôle du pouvoir central n'a évidemment pu être ressenti avant la guerre. Il n'empêche, l'engagement rapide de l'OIHP dans la question des distributions d'eau témoigne de son importance en matière sanitaire jusqu'à la veille du conflit mondial.

SECTION II – LES RAISONS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

Si l'intervention des pouvoirs publics domine, ce sont des communes qu'émanent la plupart des initiatives en matière de distributions d'eau. Leurs rapports avec le pouvoir central est un élément d'explication significatif de l'évolution juridique, à côté des traditionnels motifs budgétaires ou techniques. Mais le constat le plus remarquable est celui du rôle joué par la politique de santé publique. Elle relègue la distribution d'eau au rang d'instrument accessoire à la volonté constante des pouvoirs publics d'assainir les quartiers insalubres et d'endiguer les maladies et les épidémies.

A. L'innovation technique, industrielle et scientifique

On ne peut que, sous ce titre, renvoyer à l'introduction du présent chapitre. Selon la thèse de Laurent HONNORÉ, sur laquelle s'appuie cette introduction, « *l'adduction massive de grands volumes d'eau au XIXe siècle s'explique d'abord par la révolution industrielle et l'accroissement démographique des agglomérations habitées. Les besoins de l'industrie, les nécessités de la lutte contre les incendies, l'insuffisance des moyens traditionnels d'approvisionnement ont rendu nécessaire la recherche de nouvelles solutions* »⁶⁶⁷. Outre ce facteur quantitatif, il insiste également sur l'importance des théories médicales successives. La doctrine juridique de l'époque le conforte sur ce point. Pour justifier l'action publique dans la distribution d'eau, elle écrit : « *on sait, et la science moderne ne fait que confirmer sous ce rapport les leçons de l'expérience, que l'un des agents les plus actifs de la propagation des maladies infectieuses, c'est l'eau. Il importe donc que les habitants, surtout dans les agglomérations importantes, aient à leur disposition une eau véritablement potable, c'est-à-dire pouvant entrer dans l'alimentation sans danger pour la santé* »⁶⁶⁸. En synthèse, ce sont donc ces deux éléments conjoints qui ont donné naissance à une politique – principalement locale – de distribution d'eau de plus en plus systématique. La croissance démographique et la croissance industrielle ont conduit d'une part à une dégradation de plus en plus marquée de la qualité des eaux urbaines, dont la quantité

⁶⁶⁶ *Vingt-cinq ans d'activité ...*, op.cit. (1933), p. 122.

⁶⁶⁷ L. HONNORÉ (2005), op.cit., p. 454.

⁶⁶⁸ *Pandectes belges*, t. 34 (1890), v° « Eaux (distribution publique d') », col. 81-82.

devenait en outre insuffisante, en particulier pour l'industrie⁶⁶⁹. D'autre part, le mouvement hygiénique d'abord, les progrès des sciences médicales, chimiques et bactériologiques ensuite, ont confirmé le rôle néfaste des eaux malsaines pour la santé et la nécessité de protéger la qualité des eaux potables.

Il fallait dès lors trouver des eaux saines et les amener jusqu'au cœur des agglomérations. Des ingénieurs sont chargés de trouver les solutions pour transporter l'eau, parfois sur des distances considérables. La science hydraulique prend son essor, et produit de nombreuses innovations techniques : « *choix d'un matériau étanche et suffisamment solide pour les tuyaux de distribution, calcul de leurs dimensions en fonction de leur débit, mises au point de pièces accessoires (tuyaux à emboîtement, raccords, vannes, robinets, compteurs de consommation), construction de réservoirs, de châteaux d'eau, de machines élévatoires hydrauliques ou à vapeur. C'est entre 1840 et 1880 que la plupart de ces problèmes furent résolus par les ingénieurs hydrologues et les entreprises spécialisées* »⁶⁷⁰. Indissociables, en pratique, de la distribution d'eau, des innovations techniques similaires sont mises en œuvre pour l'évacuation des eaux usées par les nouveaux réseaux d'égouts. L'ampleur de ces développements techniques, combinés à la relative rareté des eaux utilisables, explique en grande partie la situation de monopole de tous les services de distribution d'eau établis au cours du 19^e siècle.

Les progrès de l'industrie, mais surtout de la science et des techniques sont donc les premiers à avoir permis la naissance de ces nouveaux réseaux hydrographiques.

B. L'influence du droit et des réseaux internationaux

Dès lors que tous les services de distribution d'eau établis au 19^e siècle relèvent de l'autorité communale, en association ou non avec d'autres communes, l'influence internationale sur leur développement et leur régime d'exploitation paraît nécessairement réduite. Et pourtant, les références aux expériences étrangères sont légions dans les projets communaux. Par ailleurs, le mouvement hygiéniste s'est rapidement étendu et s'est coordonné en un large réseau international de personnes et d'informations statistiques, scientifiques voire administratives.

Dès les premiers projets d'établissement d'une distribution d'eau à Bruxelles ou à Mons, les discussions s'appuient sur les expériences anglaises ou françaises pour évaluer la quantité d'eau nécessaire ou la qualité de celle-ci, pour choisir les procédés d'adduction et de captage, etc.⁶⁷¹ Nombreuses sont les communes en Belgique qui ont choisi l'exploitation publique du service pour éviter les inconvénients constatés dans les pratiques des entrepreneurs privés d'Outre-Manche⁶⁷². L'aide apportée par le pouvoir central renvoie également aux actions menées dans d'autres pays, en particulier sur la « *grande réforme hygiénique qui commence à s'accomplir en Angleterre* » en 1848,

⁶⁶⁹ C'est le cas en particulier pour l'industrie lainière à Verviers, qui manque cruellement de l'eau pure nécessaire à son activité (P. DELFORGE (1986), *op.cit.*).

⁶⁷⁰ L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, pp. 455-456. Voy. la description technique de diverses réalisations en Belgique dans F. PASSELECQ (1933), *op.cit.*, pp. 249-283.

⁶⁷¹ L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, pp. 491, 514 et 523 ; L. VIRÉ (1973), *op.cit.*, pp. 54-55, 61-62, 64, 68, 80, 82-83.

⁶⁷² L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, p. 530 ; L. VIRÉ (1973), *op.cit.*, pp. 77-79, qui cite notamment une note du 3 octobre 1851 conservée aux A.G.R., Papiers Rogier, n° 342, Notes et documents sur l'hygiène publique, 1848-1852.

notamment via la *Water supply, drainage, and towns improvement company*, qui « se propose de passer, avec les différentes villes du royaume, des contrats pour la fourniture de l'eau nécessaire à la vie domestique, à l'arrosage et au nettoyage des rues, à la vidange des fosses d'aisance et au service des incendies »⁶⁷³. Un des plaidoyers en faveur du renforcement du contrôle du pouvoir central sur les communes s'appuie également sur l'exemple anglais⁶⁷⁴.

Pour le surplus, l'influence internationale demeure logiquement limitée, d'autant plus que la coopération internationale sanitaire ne s'est organisée que tardivement.

C. L'amélioration du service au public

L'action séculaire des autorités communales pour assurer la fourniture d'une quantité d'eau suffisante à ses habitants relève bien entendu du souci élémentaire d'assurer leur subsistance, voire d'améliorer leurs conditions de vie. L'alimentation en eau est, à l'époque, une préoccupation quotidienne de tout être humain. En cas d'insuffisance, aucun responsable local ne pouvait échapper au problème.

Les nouveaux réseaux de distribution d'eau n'entendent cependant pas directement résoudre un problème de quantité d'eau, mais plutôt de qualité de l'eau alimentaire, tout en essayant d'inciter la population à de nouveaux usages hygiéniques de l'eau (voy. *infra*). Cette politique sanitaire a cependant eu l'effet inverse de l'amélioration poursuivie, entraînant – lorsqu'elle est allée de pair avec la suppression des fontaines publiques, en particulier – la détérioration du service d'alimentation en eau pour les classes défavorisées.

Le mode de gestion public de la majorité des nouvelles distributions d'eau est cependant étroitement lié à la fourniture d'un service de qualité. La crainte d'une exploitation privée fournissant de l'eau de qualité douteuse, et privilégiant les quartiers nantis aux quartiers pauvres, a conduit beaucoup de communes à choisir l'exploitation en régie de la distribution d'eau. Le souci du législateur est identique lorsqu'il autorise les particuliers, en 1907, à participer aux intercommunales de distribution d'eau, mais à la condition expresse de conserver à l'entreprise son caractère d'*utilité publique* ou de *service public*, qu'il oppose à l'exploitation industrielle, *dans un esprit de lucre*⁶⁷⁵.

Ce n'est cependant qu'en 1913 que l'Etat semble avoir réellement eu pour objectif d'améliorer les services de distribution d'eau. La création de la SNDE entend en effet porter remède à la répartition géographique très inégale des communes assurant une distribution d'eau potable. Les localités des provinces flamandes, moins pourvues en ressources aquifères, sont très mal desservies. Il s'en suit que « sur les 7 millions et demi d'habitants que compte la Belgique, plus de 4 millions et demi sont privés des

⁶⁷³ Exposé des motifs d'un projet de loi relatif à l'exécution de travaux d'utilité publique..., *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1847-1848, n° 132, 23 février 1848, annexe à l'article 21, p. 33. Voy. aussi le Rapport du Conseil supérieur d'hygiène publique sur l'utilité de la création de bains et lavoirs publics à l'usage de la classe ouvrière, 3 décembre 1849, reproduit dans *Documents et instructions...*, *op.cit.* (1849), pp. 111-121 ; la circulaire du 6 décembre 1850 relative aux bains et lavoirs publics, *M.B.*, 7 décembre 1850.

⁶⁷⁴ H. KUBORN (1897), *op.cit.*, p. 41.

⁶⁷⁵ L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, pp. 530-535 ; exposé des motifs de la loi du 18 août 1907, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1906-1907, n° 124, pp. 6,7 et 9.

bienfaits d'une distribution d'eau ». Fournir à cette population l'eau potable en suffisance nécessite des études globales, qui prennent en considération l'ensemble des ressources du territoire. Le gouvernement entend donc établir « *un programme rationnel et complet des travaux à exécuter pour pourvoir de bonne eau alimentaire toutes les parties du pays* ». L'intervention du pouvoir central est ainsi devenue indispensable pour compléter les réseaux des distributions d'eau⁶⁷⁶. Et, à nouveau, il faut en confier l'exploitation à une institution publique : « *le Gouvernement a, en effet, toujours soutenu cette thèse que le service des eaux alimentaires était et devait rester chose d'utilité publique, que toute idée de lucre devait en être bannie, que les intérêts d'ordre hygiénique devaient y être prépondérants. Tout cela n'est guère réalisable qu'en maintenant ce service aux mains des pouvoirs publics et ne saurait se concilier avec l'intervention de sociétés privées, dont le but principal serait nécessairement de faire des bénéfices* »⁶⁷⁷.

Comme dans les autres secteurs étudiés, la fourniture d'un meilleur service de distribution d'eau légitime donc l'action des pouvoirs publics à la place des entrepreneurs privés. L'argument est cependant utilisé par le législateur avec une conviction bien plus grande que dans les autres secteurs. Il ne sert d'ailleurs pas à justifier un monopole, ni les bénéfices réalisés par l'exploitant public. Ces derniers sont d'ailleurs limités par la loi. La nature même du service fourni, indispensable à la vie d'abord, pour la santé et l'hygiène ensuite, explique sans doute cette différence. Paradoxalement, les résultats sont nettement moins bon que pour l'accès aux transports ou aux services postaux ou télégraphiques. En 1914, la part de la population pauvre qui a accès aux services de distribution d'eau est encore dérisoire, une majorité de communes n'effectuant d'ailleurs toujours aucune distribution d'eau.

D. Les objectifs budgétaires

Les préoccupations budgétaires sont au cœur des discussions communales relatives à tout projet de distribution d'eau. Sans être nécessairement déterminantes : ainsi à Mons, la crainte d'exploiter le nouveau service en régie est principalement d'ordre financier, mais ne suffit pas à convaincre le conseil communal de concéder le futur réseau⁶⁷⁸.

Les premières interventions de l'Etat relèvent également d'une politique budgétaire : en octroyant des subsides, il renforce la capacité des communes à faire face aux dépenses importantes nécessaires pour l'établissement de réseaux de distribution. Cette politique de subvention ne fait cependant pas toujours l'unanimité. Ainsi, en 1849, des parlementaires dénoncent la faiblesse des subsides proposés : un tel montant « *ne pourrait donner lieu qu'à des préférences injustes (...) tandis que le Gouvernement ferait naître partout des espérances qu'il lui serait impossible de réaliser* », tandis que l'augmenter dans la mesure nécessaire « *ferait peser sur les contribuables un fardeau qu'ils ne pourraient supporter* ». La réponse du gouvernement est sans équivoque : les travaux des comités de salubrité publique seraient « *frappés de stérilité si le Gouvernement devait refuser aux communes son intervention dans la dépense des améliorations dont l'urgence est constatée. Trop de charges pèsent déjà sur les communes, pour qu'elles en acceptent de nouvelles sans y être excitées, en quelque*

⁶⁷⁶ Exposé des motifs de la loi du 26 août 1913, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1912-1913, n° 15, p. 3.

⁶⁷⁷ *Idem*, p. 5.

⁶⁷⁸ L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, pp. 532-535.

sorte, par l'appât des encouragements pécuniaires que le Gouvernement pourrait leur offrir. (...) De nouvelles demandes [de subsides] arrivent chaque jour au Ministère, mais dans toutes les communes, sans exception, l'exécution des travaux projetés reste subordonnée à l'intervention de l'Etat dans la dépense de ces travaux »⁶⁷⁹.

De manière générale, en effet, le coût prohibitif de nouveaux réseaux, malgré le montant limité des subsides octroyés par l'Etat, décourage de nombreuses initiatives communales, en particulier lorsque le captage de l'eau n'est pas possible dans les environs immédiats des localités. Cela explique le sous-développement des distributions d'eau dans les provinces flamandes jusqu'en 1914, et la relative faiblesse de l'action communale sur l'ensemble du territoire. Les trois réponses apportées par le pouvoir central au tournant du 20^e siècle entendent toutes les trois apporter des solutions financières aux communes. C'est évident pour la relance des subventions, mais l'aspect budgétaire explique aussi la mise en place des premières intercommunales et leur confirmation par la loi de 1907. « *Qui n'aperçoit les avantages (...) d'une entente, soit entre communes dont les territoires sont contigus ou enchevêtrés l'un dans l'autre, pour supporter ensemble les frais de captage des sources, des drainages, de creusement des puits, d'établissement des machines élévatoires et des réservoirs, - soit même entre communes plus ou moins éloignées l'une de l'autre profitant des mêmes conduites d'amenée d'une eau qu'il a fallu prendre à grande distance ! (...) Que de facilités plus grandes pour le contrôle des installations et la surveillance des services, pour le vote des emprunts, pour l'acquisition des terrains, pour l'exécution des travaux, si le tout est confié à une seule et même administration dispensée de recourir à tout instant à des délibérations de conseils communaux différents »⁶⁸⁰. De même, la création de la SNDE en 1913 constitue principalement une solution financière pour nombre de communes. Comme le relèvera en 1922 le gouverneur de la province du Brabant, « *si les communes se groupent en associations en dehors de la Société Nationale (...), elles doivent emprunter isolément, chacune de leur côté, la part de capital qu'elles ont souscrite (...). Les communes diminuent ainsi leur capacité d'emprunt auprès du Crédit communal (...). Si elles constituent au contraire leur groupement au sein de la Société Nationale, c'est celle-ci qui emprunte en leur lieu et place (...); la garantie de l'Etat, autorisée par la loi du 26 août 1913, rend cette opération possible. La capacité d'emprunt vis-à-vis du Crédit communal reste donc intacte après l'exécution de la distribution d'eau »⁶⁸¹.**

Face à la nécessité de couvrir d'importantes charges financières, mais aussi aux bénéfices qui commencent à poindre dans les grandes villes, l'Etat entend par ailleurs faire respecter un objectif budgétaire précis et constant au début du 20^e siècle : l'interdiction pour les exploitants d'une distribution d'eau de faire des bénéfices. C'est d'abord une condition d'octroi de ses subsides, et c'est ensuite inscrit dans les lois de 1907 et de 1913, qui ne permettent qu'une marge maximale de 4% du capital investi, destinée à couvrir les intérêts des emprunts consentis. Cet objectif peut notamment s'expliquer par le caractère indispensable de l'eau pour la vie, mais aussi par le passage historique d'une eau gratuite à une eau payante.

⁶⁷⁹ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1848-1849, n° 280, p. 8, et la lettre y annexée de Charles ROGIER, ministre libéral de l'intérieur, du 17 avril 1849, pp. 16-17.

⁶⁸⁰ Exposé des motifs de la loi du 18 août 1907, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1906-1907, n° 124, pp. 3-4. Le constat est d'ailleurs resté identique au moment de la création de la SNDE : voy. l'exposé des motifs de la loi du 26 août 1913, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1912-1913, n° 15, pp.1-2.

⁶⁸¹ Circulaire du 15 juin 1922, *Revue de l'administration*, 1923, p. 22, citée par les *Pandectes belges*, t. 126bis (1934), v° « Union intercommunale (Distribution d'eau) », col. 197.

En synthèse, les objectifs budgétaires de l'Etat sont doubles en matière de distributions d'eau : assurer un maximum de moyens financiers pour permettre aux communes de satisfaire aux nouveaux besoins d'eau saine, mais brider toute velléité commerciale dans les nouveaux services ainsi créés.

E. L'instrumentalisation politique

1) Le municipalisme

« Il est peu de pays où l'autonomie régionale et communale ait été aussi nettement affirmée par la Constitution et aussi farouchement défendue par les représentants des provinces et des communes que chez nous », s'exclame encore en 1959 un célèbre administrativiste belge⁶⁸². La ville et l'autonomie communale revêtent en effet une grande importance dans les discours et les pratiques politiques au 19^e siècle. C'est dans les villes que les libéraux parviennent en effet le mieux à s'implanter et à conquérir les sièges parlementaires indispensables au pouvoir⁶⁸³. Les catholiques sont également très attachés à l'autonomie communale. Ils règnent en effet dans les campagnes et, pour eux, plus d'autonomie locale signifie non seulement moins d'Etat pour s'ingérer dans les localités qu'ils contrôlent, mais surtout, la réduction de l'autorité de l'Etat signifie le renforcement de l'autorité de l'Eglise⁶⁸⁴. Enfin, l'apparition du mouvement socialiste accorde également une réelle importance aux pouvoirs locaux : « la commune doit servir de champ d'expérimentation à une partie des réformes inscrites au programme du P.O.B. en attendant le jour où, maîtres du Gouvernement, les travailleurs pourront généraliser l'application de ces principes à tout le pays »⁶⁸⁵. Les trois forces politiques belges du 19^e siècle voient donc dans les provinces et les communes des instruments de pouvoir fondamentaux sur lesquels il est bon d'exercer leur contrôle politique. Les catholiques comme les libéraux pouvaient s'y replier lorsqu'ils siégeaient dans l'opposition au parlement.

L'autonomie communale constitue donc à l'époque un dogme politique pratiquement intouchable. Les interventions de l'Etat dans les distributions d'eau s'évertuent à ne pas y porter atteinte, puisque la salubrité publique dont elles relèvent est une compétence expressément attribuées aux communes. Le gouvernement se limite, durant tout le 19^e siècle, à accorder des subventions aux communes. « L'impulsion centrale qui stimule le zèle des administrations locales paraît indispensable. Exciter leur émulation, seconder leurs efforts par l'allocation de subsides, telle doit être la tâche du Gouvernement ; son concours ainsi déterminé produira des résultats hors de toute proportion avec les moyens dont il aura pu disposer »⁶⁸⁶. L'exposé des motifs de la loi du 18 août 1907 précise expressément que celle-ci « ne porte aucune atteinte à l'autonomie

⁶⁸² A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel de droit administratif*, pp. 128-129.

⁶⁸³ E. WITTE (2005), « La Construction de la Belgique 1828-1847 », p. 157.

⁶⁸⁴ K. VAN ISACKER (1955), *Werkelijk en wettelijk land. De katholieke opinie tegenover de rechterzijde (1863-1884)*, pp. 52-53, et les références citées.

⁶⁸⁵ *Le Peuple*, 1895, cité par E. WITTE (1986), « Gemeenteregies in België... », *op.cit.*, p.100 ; et par J. PUISSANT (1966-1967), « La politique municipaliste socialiste dans trois communes bruxelloises (Bruxelles, Molenbeek, Schaerbeek), 1884-1895 », p. 111.

⁶⁸⁶ Documents relatifs aux allocations concernant le Ministère de l'Intérieur, p. 32, annexe au projet de loi relatif à l'exécution de travaux d'utilité publique et d'autres mesures d'intérêt général, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1847-1848, n° 132 du 23 février 1848.

communale »⁶⁸⁷. Lors de l'adoption de la loi relative à la SNDE en 1913, le législateur se refuse à exclure « *les communes dans de ce domaine qui, jusqu'à présent, a été leur ; il faut, au contraire, réclamer leur concours, leur coopération, les associer à l'entreprise que l'on va tenter pour elles, et dont le succès les intéresse plus que quiconque. Vouloir leur imposer des solutions toutes faites, élaborées en dehors d'elles par le pouvoir central, serait vouer l'œuvre à l'échec* ». Seule une Société nationale est cependant à même de pallier l'absence d'initiative des communes constatée dans maintes régions, et en particulier dans les provinces flamandes⁶⁸⁸. L'objectif ne manque cependant pas de paradoxes puisque, par ailleurs, l'intervention de la SNDE reste subordonnée à la demande expresse d'une localité. Le respect de l'autorité communale demeure ainsi une des principales raisons de la faiblesse de l'action étatique en matière de distributions d'eau et, de manière plus générale, en matière de salubrité et de santé publiques.

L'examen de ce motif ne s'arrête cependant pas là. Si, officiellement, le pouvoir central n'entend pas méconnaître l'autonomie communale, ses différentes interventions ont toutes constitué un moyen d'accroître son contrôle sur les communes et leurs services de distribution d'eau. Le gouvernement n'octroie pas ses subsides ou d'éventuelles autorisations sans les assortir d'une série de conditions de plus en plus contraignantes. La construction du barrage de la Gileppe, au-dessus de Verviers, en fournit un excellent exemple, comme l'a exposé l'historien Paul Delforge : « *la ville de Verviers sollicite un maximum d'interventions financières de l'Etat et tenta de conserver aussi un maximum d'autonomie de gestion. L'Etat, pour sa part, essaya de réduire au maximum ses interventions financières ainsi que ses responsabilités, tout en désirant imposer son autorité sur la commune* »⁶⁸⁹. Le contrôle exercé par le pouvoir central sur les intercommunales grâce à la loi de 1907 est plus rigoureux que celui exercé sur les communes. La SNDE elle-même, bien que dépourvue de pouvoir de contrainte sur les communes, est un instrument de l'Etat pour agir dans les matières communales. Ce rapport conflictuel entre pouvoirs central et communal traduit ainsi le plus souvent la rivalité entre les partis au pouvoir, en particulier au début du 20^e siècle entre les catholiques au gouvernement et les libéraux majoritaires dans les grandes villes.

En sciences politiques, enfin, le municipalisme, ou la municipalisation, se définit comme la création et l'exploitation d'entreprises économiques d'intérêt général par les communes, au détriment de l'initiative privée. L'exploitation des distributions d'eau par les communes plutôt que par le secteur privé pourrait donc encore s'expliquer par cette volonté de renforcer le pouvoir communal. Si l'on parle en général de socialisme municipal, Els Witte a démontré que la création des régies communales s'est surtout appuyée sur la conception libérale de l'interventionnisme : la commune peut, voire doit intervenir lorsque le secteur privé n'est pas intéressé, eu égard au caractère trop risqué ou peu lucratif de l'entreprise. Ce sont d'ailleurs les premiers gouvernements libéraux qui ont permis d'enfin consacrer des deniers publics aux travaux d'assainissement, à partir de 1848. Et c'est particulièrement dans les villes que les régies ont connu le succès – en ce compris pour les principales distributions d'eau –, renforçant le contrôle libéral de celles-ci⁶⁹⁰.

⁶⁸⁷ Exposé des motifs de la loi du 18 août 1907, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1906-1907, n° 124, p. 6.

⁶⁸⁸ Exposé des motifs de la loi du 26 août 1913, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1912-1913, n° 15, pp. 5-6.

⁶⁸⁹ P. DELFORGE (1986), *op.cit.*, p. 171.

⁶⁹⁰ E. WITTE (1986), « Gemeenteregies in België... », *op.cit.*

2) *Le soutien au commerce et à l'industrie*

Contrairement aux autres secteurs étudiés, il n'est pratiquement pas fait mention, dans les sources juridiques, des bienfaits des nouvelles distributions d'eau pour le commerce et l'industrie. La plupart des entreprises dont les activités nécessitent de l'eau bénéficient pourtant des nouvelles distributions d'eau. Elles sont d'ailleurs le plus souvent soumises à des tarifs spécifiques. Le législateur en est conscient, puisqu'il envisage la possibilité que des particuliers s'associent aux intercommunales ou à la SNDE, notamment les « *industriels désireux de s'assurer l'eau indispensable à l'approvisionnement de leurs maisons ouvrières ou au fonctionnement de leurs usines* »⁶⁹¹. L'établissement de la distribution d'eau à Verviers profite d'ailleurs, à de nombreux égards, à l'industrie lainière de la ville⁶⁹².

Ces avantages ne sont cependant que rarement évoqués pour justifier l'action publique. Seul le débat sur la police des cours d'eau non navigables ni flottables évoque, outre la salubrité publique, d'autres intérêts économiques : « *1° Ceux de l'agriculture, qui trouve dans les cours d'eau un élément de fertilisation, un auxiliaire dans les travaux de dessèchement et qui, d'une autre part, réclament des mesures actives contre les inondations. 2° Ceux de l'industrie, qui y trouve le courant et la force motrice qui donne la vie aux usines, l'eau nécessaire aux lavoirs de minerais etc.* »⁶⁹³ Pour le surplus, le monde économique est absent de la réflexion. Cela peut d'ailleurs expliquer le faible intérêt du pouvoir central jusqu'à l'aube du 20^e siècle, lui qui se préoccupe essentiellement d'épauler le développement commercial et industriel du pays.

3) *L'instrument d'une politique sanitaire voire sociale*

On l'a dit et répété déjà, le développement des nouvelles distributions d'eau au 19^e siècle est dû en grande partie au mouvement hygiéniste et aux politiques sanitaires menées à sa suite par les pouvoirs publics. Si la distribution d'eau ne venait pas en tête des mesures d'assainissement, elle n'en était pas moins considérée comme un instrument prépondérant pour améliorer l'état sanitaire de la population⁶⁹⁴. La gestion d'un service de distribution est principalement tournée vers les questions d'hygiène. Un rapport daté de 1888 en témoigne encore. Selon celui-ci, « *éviter aux populations les souillures de l'air, leur fournir de l'eau saine et en abondance, c'est contribuer largement à leur assurer la santé et la longévité. C'est un devoir auquel les administrations municipales n'ont pas le droit de se soustraire* ». Dès lors « *l'eau destinée à satisfaire aux besoins de l'hygiène privée sera délivrée gratuitement. (...) La commune ne doit avoir en vue dans les installations de cette nature que l'intérêt de l'hygiène et du bien-être publics. (...) Avant l'établissement d'une distribution, il sera fait une enquête sur l'état sanitaire de la zone intéressée ; une fois la distribution établie, elle sera soumise à une surveillance permanente et les administrations publiques auront à réprimer énergiquement la pollution des eaux* »⁶⁹⁵. Charles Rogier

⁶⁹¹ Exposé des motifs de la loi du 18 août 1907, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1906-1907, n° 124, p. 7.

⁶⁹² P. DELFORGE (1986), *op.cit.*

⁶⁹³ J. SAUVEUR (1853), *op.cit.*, p. 10.

⁶⁹⁴ L. VIRÉ (1973), *op.cit.*, pp. 12-14 ;

⁶⁹⁵ H. KUBORN (1897), *op.cit.*, pp. 55-56.

parle même, à propos des travaux d'assainissement en général, d'un objectif « où l'intérêt public se trouve étroitement lié à un devoir d'humanité »⁶⁹⁶.

C'est cette politique sanitaire qui fonde donc toute l'action publique. Si les communes monopolisent les distributions d'eau, c'est parce qu'il s'agit d'un service étroitement lié aux questions d'hygiène générale et de salubrité commune. C'est aussi parce que, « dans une ville dont les puits sont contaminés, rien ne peut remplacer l'eau de la distribution », par opposition avec les tramways, le gaz ou l'électricité, qu'on peut toujours remplacer par d'autres moyens de transport ou d'éclairage⁶⁹⁷. L'eau doit donc rester dans le domaine public, c'est la conviction des pouvoirs publics, du pouvoir central en particulier, au début du 20^e siècle. C'est pour cette raison également que l'eau doit être fournie à bas prix. Un plaidoyer convaincant en est donné par les ingénieurs de la Ville de Mons. Selon eux, le service de la distribution d'eau ne peut être considéré comme une entreprise commerciale. L'objectif premier est d'améliorer la salubrité publique, la santé et le bien-être des habitants. « L'eau doit être donnée à bon marché pour que tout le monde en use largement ; il est nécessaire de la donner pour rien à ceux qui ne peuvent la payer ; (...) Si la ville au contraire reste propriétaire de cette entreprise, elle comprendra qu'il faut élever quand même cette eau, diminuer les tarifs pour engager chacun à en user, assainir les quartiers malsains en y lançant en abondance de l'eau qui, en résumé, ne coûtera que les frais d'élévation »⁶⁹⁸.

L'établissement des distributions d'eau s'est également appuyé sur des bribes de politique sociale. Les objectifs sociaux du gouvernement sont d'ailleurs, tout au long du 19^e siècle, étroitement liés à la politique sanitaire : « la population ouvrière trouvera, dans de meilleures conditions de santé, plus d'énergie pour le travail ; beaucoup de bras, aujourd'hui paralysés par les maladies, seront rendus à une salutaire activité ; la misère décroîtra et, avec elle, décroîtront aussi les charges de la bienfaisance publique »⁶⁹⁹. De manière générale, les travaux d'assainissement avaient pour objectif d'améliorer la situation des couches défavorisées de la population. « Personne n'ignore que la salubrité et la commodité des habitations ne sont pas seulement une condition essentielle du bien-être matériel et physique de l'ouvrier, mais qu'elles constituent, en outre, un puissant moyen de moralisation, et chacun sait combien est vaste le champ des améliorations que réclame, sous ce double rapport, la situation de la classe laborieuse »⁷⁰⁰. Dans un premier temps pourtant, les distributions d'eau n'ont pas toutes été établies en faveur des populations ouvrières. Les quartiers bourgeois et riches étaient généralement les premiers reliés et, à Bruxelles, par exemple, les tarifs pratiqués jusque dans les années 1870 n'ont pas permis aux classes laborieuses de s'abonner à la distribution d'eau à domicile⁷⁰¹. L'objectif est donc louable, mais il n'est pas mis en œuvre. Conjointement avec les routes et les chemins de fer, les travaux d'assainissement et de distribution d'eau sont parfois le prétexte de politiques sociales

⁶⁹⁶ Circulaire du 5 avril 1849 relative à l'hygiène publique et à la formation d'un fonds spécial pour travaux d'assainissement, *M.B.*, 6 avril 1849.

⁶⁹⁷ E. BRES (1906), *op.cit.*, p. 23.

⁶⁹⁸ Lettre du 28 mars 1864 publiée dans le *Bulletin communal de la Ville de Mons*, 1865, n° 5, p. 49, citée par L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, p. 534.

⁶⁹⁹ Circulaire du 6 décembre 1850 relative aux bains et lavoirs publics, *M.B.*, 7 décembre 1850. Voy. E. BRUYNEEL (2009), *op.cit.*

⁷⁰⁰ Enquête sur les dispositions législatives et administratives nécessaires pour favoriser l'assainissement des villes et des parties agglomérées des communes rurales, dans *Documents et instructions...*, *op.cit.* (1849), p. 7.

⁷⁰¹ C. DELIGNE, M. DAGENAIS, C. POITRAS (2006), *op.cit.*, p. 173 ; L. VIRÉ (1973), *op.cit.*, pp. 196-197.

de mise au travail, certes très éparses et fragmentaires, mais néanmoins exprimées dès 1848, en pleine crise politique et économique européenne. « *C'est pour permettre à l'industrie d'attendre plus tranquillement des jours meilleurs, c'est pour que les travaux de toute espèce ne se ralentissent, ne cessent point ; c'est pour éviter les graves inconvénients qui seraient la suite d'un chômage plus ou moins général, que je propose à la Chambre d'allouer une somme à l'aide de laquelle le Gouvernement puisse contribuer à maintenir le travail* »⁷⁰². Les subsides demandés n'ont cependant été alloués que quatre ans plus tard, sans réitérer ce motif.

Dans un registre plus spécifique enfin, mais pas pour autant négligeable, les pouvoirs publics ont rapidement pris conscience que le meilleur moyen de lutter efficacement contre les incendies était d'établir une distribution d'eau. L'argument a en tout cas été expressément utilisé pour faire avancer les projets de distribution à Bruxelles au milieu du 19^e siècle⁷⁰³.

CONCLUSIONS

L'état des distributions d'eau en 1914 est encore très incomplet dans le pays. A peine 20% des communes sont équipées d'un service de distribution ; il s'agit essentiellement des villes et communes les plus peuplées. Quelques villes flamandes sont encore privées de tout réseau, telles Malines, Courtrai, Saint-Nicolas, Alost, Roulers, Lierre, Lokeren. Les communes industrielles et rurales, à plus faibles ressources fiscales, sont encore majoritairement privées d'eau, de même que la plupart des communes flamandes, à faibles ressources aquifères. De même, au sein des communes, le réseau de distribution ne s'étend le plus souvent qu'aux principaux axes et à la partie centrale du territoire communal. La disparité géographique de l'alimentation en eau est donc énorme⁷⁰⁴. La proportion de la population desservie par le réseau de distribution est également assez faible. Selon l'enquête menée par le gouvernement en 1906, à peine 20% de la population serait alimentée en eau de distribution⁷⁰⁵. La toute grande majorité de la population continue donc, en 1914, à s'approvisionner en eau grâce aux moyens traditionnels : puits, sources, cours d'eau, fontaines ou réservoirs d'eau de pluie. Cette situation est d'ailleurs principalement à l'origine de la création de la Société nationale des distributions d'eau.

L'action des communes, prépondérantes tout au long du 19^e siècle, n'a en effet pas suffi à garantir à tous un accès à une eau saine, malgré les recommandations du mouvement hygiéniste et les encouragements irréguliers du gouvernement. Les coûts d'établissement sont en effet importants, d'autant plus si les ressources aquifères sont éloignées ou profondes. L'intervention du pouvoir central a eu principalement pour

⁷⁰² Exposé des motifs d'un crédit supplémentaire de 3,700,000 fr. au Département de l'Intérieur, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1847-1848, n° 189, pp. 2-3. Voy. aussi l'exposé des motifs d'un projet de loi relatif à l'exécution de travaux d'utilité publique et d'autres mesures d'intérêt général, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1847-1848, n° 132, p. 2.

⁷⁰³ L. VIRÉ (1973), *op.cit.*, p. 160, citant le rapport du 21 avril 1845 de la commission chargée par M. le ministre de l'Intérieur de donner son avis sur les meilleurs appareils à incendie, conservé dans le dossier « Pompiers » des archives de la Ville de Bruxelles.

⁷⁰⁴ L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, pp. 467-470.

⁷⁰⁵ J.B. ANDRÉ (1906), *op.cit.*, 2^e partie, p. 164, cité par L. HONNORÉ (2005), *op.cit.*, p. 471, et par P. CORNUT (2003), *op.cit.*, p. 39.

objectif de réduire ces frais, que ce soit par l'octroi de subsides, par l'autorisation de l'association intercommunale ou par la création de la SNDE. L'intérêt politique de ces actions n'était pas pour autant absent, puisque cela permettait d'accroître, même symboliquement, le contrôle de l'Etat sur une compétence communale.

La caractéristique remarquable de la politique des pouvoirs publics en matière de distributions d'eau concerne son régime d'exploitation. D'une part, l'ensemble des acteurs publics s'accorde progressivement pour que les distributions d'eau demeurent entre leurs mains, excluant du service dans la plupart des cas, au début du 20^e siècle, tout exploitant privé. D'autre part, le gouvernement incite de manière de plus en plus stricte les communes à bannir tout bénéfice dans les distributions d'eau ; tout gain financier doit servir à réduire les tarifs de consommation. C'est d'ailleurs là que réside la plus grande mutation dans la vie quotidienne des habitants du pays : il ne faut plus aller chercher l'eau, mais celle-ci n'est plus gratuite. Si elle a gagné en qualité, elle constitue désormais une ressource payante, dont le prix doit rester accessible pour tous. Cette accessibilité est en effet essentielle pour permettre son usage intensif en vue de l'hygiène corporelle, de l'assainissement des habitations et même des services communaux d'arrosage, de curage des égouts ou d'extinction des incendies.

TITRE II – LE DROIT DES SERVICES PUBLICS ECONOMIQUES

Faire la synthèse du droit des services publics économiques, c'est présenter, sous une expression peut-être anachronique, l'analyse qualitative des quatre exposés composant le titre précédent. La démarche ici suivie n'est donc plus essentiellement descriptive, et n'est pas davantage fondée sur les sources doctrinales du 19^e siècle. Il s'agit, peut-être présomptueusement, de proposer une analyse juridique qui aurait pu être pertinente à l'époque, mais qui n'a jamais été réalisée intégralement. Elle se nourrit donc forcément d'une connaissance actuelle de ce qu'on appelle aujourd'hui les droits « du » ou « des » service(s) public(s). Mais l'analyse se veut résolument historique : c'est le droit de l'époque qui est examiné, et les conclusions juridiques qui s'en dégagent ne reflètent *in fine* qu'une image synthétique des conceptions passées, filtrée par le droit.

La notion juridique de service public est sans doute l'élément le plus problématique de cette réflexion. Son existence est indéniable, mais sa portée à l'époque ne peut couvrir l'intégralité de l'analyse qui est ici entreprise. Nous assumons cet anachronisme, dès lors que la notion elle-même est passée au crible de l'examen historique, et que sa portée exacte auprès des juristes de l'époque est décrite le plus précisément possible. L'expression reçoit alors très nettement un sens fonctionnel, désignant une activité à exploiter dans l'intérêt général, que ce soit par une administration publique ou un entrepreneur privé (**CHAPITRE 1^{er}**).

Les secteurs étudiés ont par ailleurs tous les quatre été rattachés à cette notion fonctionnelle de service public au cours du siècle, parfois au moment même de leur création. Les débats ayant entourés ces processus de création, de même que le sens fonctionnel de la notion, nous conduisent par conséquent à distinguer deux étapes de la prise en main d'une activité d'intérêt collectif par les pouvoirs publics, bien qu'elles soient le plus souvent simultanées. La première est celle du passage d'une activité libre, laissée à l'initiative privée, à une activité d'utilité publique ou d'intérêt public, recevant explicitement ou non la qualité de « *service public* » (**CHAPITRE 2**). La seconde est celle de l'organisation, du financement et du régime juridique de cette activité, monopolisée par l'Etat ou éventuellement concédée à des investisseurs privés, administrée directement ou par l'intermédiaire d'institutions décentralisées, et formant ainsi un ensemble de règles et de pratiques communes qui donne un contenu juridique à la notion de service public (**CHAPITRE 3**). Cette unité était d'ailleurs apparue dans la jurisprudence ou la doctrine de l'époque, mais par bribes et observations éparses. L'intérêt de l'analyse est donc d'en donner une vue d'ensemble.

Cette construction théorique, solidement ancrée dans le droit des industries de réseaux et confortée par la doctrine et la jurisprudence de l'époque, forme l'objet principal de ce second titre. Elle est particulièrement originale en ce sens que jamais, dans la théorie belge du service public, l'étape de création n'avait été si clairement distinguée du mode d'organisation, public ou privé, du service.

CHAPITRE 1^{er}. LA NOTION DE SERVICE PUBLIC

L'examen des sources juridiques et parlementaires dans les quatre secteurs des postes, des chemins de fer, des télécommunications et des distributions d'eau au 19^e siècle, fait nettement apparaître la volonté de l'Etat de contrôler la gestion de ces grands services collectifs. La notion de *service public* surgit régulièrement dans ces sources pour désigner les activités ainsi exploitées par l'Etat ou les communes, voire par les sociétés concessionnaires. Il convient donc d'étudier la signification exacte de cette expression, afin notamment de déterminer si elle constitue dès cette époque, dans le droit belge, une notion à portée juridique, à laquelle serait attachée un régime déterminé.

A peine de verser dans l'anachronisme, il est vain de rechercher dans l'histoire occidentale des activités, des modes de gestion ou d'intervention par les gouvernants, ou encore un régime juridique particulier qui permettraient de caractériser un service public antique, médiéval ou moderne, dans le sens couvert par ce concept dans nos sociétés contemporaines. Cela n'exclut cependant pas de déceler ici et là des traces de la reconnaissance ou de l'organisation d'activités d'intérêt général ou collectif par les institutions de pouvoir, fondées sur des notions telles que l'utilité publique, l'intérêt commun ou le bien commun. Ces équipements et services collectifs sont liés à l'existence d'un espace social, principalement urbain ou étatique, mais surtout au rôle des gouvernants, qui en sont les premiers bénéficiaires. L'action publique leur a, en particulier, permis d'affirmer, de défendre voire même de légitimer leur pouvoir. Ces prémisses peuvent constituer un premier fondement historique de la notion juridique de *service public*, ils en constituent la première idée⁷⁰⁶.

L'expression de *service public* naît dans les sources françaises de l'Ancien régime. Elle prend une certaine assurance dans le langage politique et économique au cours du 19^e siècle, avant de donner naissance, au début du 20^e siècle, à l'école française du service public, qui consacre la notion dans le droit et la science administrative. Cette histoire française de la notion de service public a eu une telle influence dans le droit administratif belge qu'il nous a paru indispensable d'en retracer les grandes lignes (A.). Le développement parallèle de l'expression politique et juridique de la notion en Belgique est ensuite exposé, en y incluant les traces qu'elle a laissées dans les quatre secteurs étudiés (B.).

A. L'émergence du service public dans le droit administratif français

1) Une expression politique et économique

Les premières occurrences de l'expression de *service public* sont repérées dès la fin du 17^e siècle en France, dans les édits du Roi de France, pour désigner le service du Roi et des intérêts de l'Etat. Divers droits et prérogatives royales s'affirment ainsi, par exemple en matière postale, on l'a vu, « *parce que la monarchie a réussi à faire*

⁷⁰⁶ P.O. DE BROUX (2009), « Historique et transformation de la notion de service public à la lumière du droit européen », pp. 6-9 ; A. LEVASSEUR (2008), *Droit de l'urbanisme et domaine de la ville médiévale (XIII^e – XV^e siècle)* ; G.J. GUGLIELMI, G. KOUBI (2007), *Droit du service public*, pp.17-28 ; X. BEZANÇON (1999), *Essai sur les contrats de travaux et de services publics*, pp.305-307 ; X. BEZANÇON (1995), *Les Services publics en France. Du Moyen Age à la Révolution*.

*trionpher l'idée qu'elle est la principale gardienne de l'utilité publique et du bien commun et que, à ce titre, elle est investie de la mission de sauvegarder tous les biens qui, par nature, sont liés à ces deux enjeux. Parce que, en raison de cette affectation qui les lie au bien commun, certains biens sont incompatibles avec toute appropriation privée, les juristes vont soutenir que c'est au roi d'en réglementer le régime*⁷⁰⁷. Ces biens et services d'utilité publique, réglementés par le Roi, sont progressivement rendus accessibles aux particuliers : *« le souci du service de la personne politique s'estompe au profit du service des sujets du roi (...). Le service créé pour accroître le pouvoir du Souverain devient un service "au" public »*⁷⁰⁸.

Au cours du 18^e siècle, l'expression devient presque courante. Le service public désigne principalement le service de l'Etat, qu'il s'agisse de l'activité particulière d'une personne exerçant une fonction publique, ou plus généralement de l'activité d'une administration. L'expression est aussi utilisée pour le service du culte religieux. Mais son acception la plus originale est celle des services rendus par les citoyens au profit de l'Etat et de la collectivité, *« le service dû par tous les membres de la collectivité pour assurer son bien-être »*. *« En retour, le service tire son caractère public de ce qu'il remplit une fonction d'intérêt général, par opposition aux intérêts particuliers »*. La notion de service public demeure cependant absente du vocabulaire utilisé pour désigner les biens et services collectifs mis par le Roi à la disposition de ses sujets. Ces services économiques témoignent d'un souci croissant envers leurs usagers, en particulier lorsqu'ils sont concédés : des clauses de garantie de la continuité et de la qualité du service rendu apparaissent dans les contrats, des tarifs fixes et uniformes assurent un large accès du public aux postes, messageries, voitures d'eau, routes concédées, etc.⁷⁰⁹

La Révolution française modifie en profondeur les rapports entre l'Etat et les citoyens, et permet aux notions d'utilité publique et de bien commun de prendre un nouvel essor. L'Assemblée nationale constituante de 1789 invoque à de nombreuses reprises l'expression de « service public », lui attribuant des significations variables, *organique* – l'institution publique chargée d'une activité d'intérêt général –, *fonctionnelle* ou *matérielle* – désignant l'activité elle-même –, ou encore *personnelle* – relative au citoyen affecté à une activité d'intérêt général – ; et l'expression se perpétue dans ces acceptions diverses sous le Consulat et l'Empire⁷¹⁰. Elle n'apparaît cependant que très peu dans les textes normatifs, et n'acquiert en tout cas pas un sens juridique durant cette période⁷¹¹. C'est surtout son fondement qui évolue : *« l'idée d'un service « au » public avancée sous l'Ancien Régime se trouve (...) une nouvelle justification : le bien commun des citoyens selon leur volonté et non plus selon le désir de puissance du souverain »*⁷¹². Les textes révolutionnaires utilisent d'ailleurs volontiers les expressions *d'utilité commune* ou *générale*, de (*services d'*) *utilité publique* ou de *nécessité*

⁷⁰⁷ R. BEAUTHIER (2002), *Droit et genèse de l'Etat*, p. 268.

⁷⁰⁸ G.J. GUGLIELMI, G. KOUBI (2007), *op.cit.*, pp. 34-35 ; J.L. MESTRE (2004), « L'emploi de l'expression "service public" sous l'Ancien Régime », pp. 21-24.

⁷⁰⁹ D. MARGAIRAZ (2005), « L'invention du "service public" : entre "changement matériel" et "contrainte de nommer" », pp. 11-13 ; J.L. MESTRE (2004), *op.cit.*, pp. 21-36.

⁷¹⁰ J.L. MESTRE (1989), « La notion de service public d'après les débats de l'Assemblée nationale constituante ». Voy. D. MARGAIRAZ (2005), *op.cit.*, pp. 16-21.

⁷¹¹ Nous avons signalé *supra* l'utilisation de l'expression à l'art. 4, 3^e du titre III du décret des 26 et 29 août 1790 sur la direction et administration générale des postes, *Pasinomie*, 1^e série, t. 1, p. 347. De manière assez convaincante, D. MARGAIRAZ (2005), *op.cit.*, pp. 21-24, en décode le sens en matière de postes et messageries, pour lesquelles l'expression, largement politique, symbolise la reconfiguration en un large service de communication à l'usage de tous.

⁷¹² G.J. GUGLIELMI, G. KOUBI (2007), *op.cit.*, p. 42.

publique⁷¹³, qui émergent comme fondement et justification du rôle de l'Etat en lieu et place du service de la personne du souverain.

Dans la première moitié du 19^e siècle, la notion de service public reste absente des textes normatifs. Elle apparaît timidement dans la doctrine juridique, mais elle est alors « *au mieux, un lieu commun, au pire un moyen commode de désigner, de façon variable selon l'auteur, une activité particulière relevant de la fonction administrative des personnes publiques* ». Seul de Gérando l'utilise pour désigner l'activité générale des personnes publiques, et plus spécialement l'activité de réglementation, propre à la conception libérale du rôle de l'Etat⁷¹⁴. Cette conception libérale n'est, en principe, pas favorable aux interventions économiques ou sociales des pouvoirs publics. En pratique cependant, comme en Belgique, « *entrepreneurs, ingénieurs, administrateurs, (...) dès les dernières décennies de l'Ancien Régime, puis à travers la tourmente révolutionnaire, mettent en place et gèrent des activités locales ou nationales – la poste aux lettres, les routes, les canaux, le poids public, la distribution de l'eau... – et dégagent, dans le dédale des mots et des choses, les particularités de ce que l'on désignera a posteriori comme des services publics économiques* »⁷¹⁵. Après la Commune de Paris et l'avènement de la III^e république, les autorités publiques cherchent plus particulièrement à satisfaire les besoins sanitaires et sociaux, notamment suite au progrès des idées socialistes et à la laïcisation progressive des œuvres de bienfaisance. Les économistes libéraux vont abondamment commenter ces multiples interventions de l'Etat, dans des textes au sein desquels l'expression de service public est bien présente. Elle y désigne, au sens le plus large, toutes les activités de prestation de l'Etat, louées ou critiquées selon qu'elles permettent ou non d'améliorer l'efficacité du « *marché* ». Les jalons ainsi posés par les économistes semblent avoir exercés une réelle influence sur la construction juridique du service public qui naît à la fin du siècle⁷¹⁶.

2) La consécration juridique de la notion par la jurisprudence et les réticences de la doctrine

C'est à l'aune de ces interventions économiques et sociales des pouvoirs publics que les juridictions françaises, et plus particulièrement le Conseil d'Etat, vont utiliser progressivement l'expression de service public. En France, en effet, les lois des 16 et 24 août 1790 et du 16 fructidor an III interdisent aux tribunaux judiciaires de troubler les opérations des corps administratifs et de connaître des actes d'administration. Ces actes et opérations relèvent exclusivement des juridictions administratives et du Conseil

⁷¹³ Voy. notamment les articles 1^{er} et 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 ; le titre premier de la Constitution du 3 septembre 1791 ; l'article 20 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen contenue dans la Constitution du 24 juin 1793, dans J. GODECHOT (1995), *Les Constitutions de la France depuis 1789*, pp. 33, 35, 36, 81 et 82.

⁷¹⁴ G.J. GUGLIELMI, G. KOUBI (2007), *Droit du service public*, p. 44, citant J.M. DE GÉRANDO (1829-1836), *Institutes du droit administratif français, ou éléments du Code administratif*. Voy. aussi X. BEZANÇON (1999), *Essai sur les contrats...*, *op.cit.*, pp. 330-333

⁷¹⁵ M. MARGAIRAZ, O. DARD (2005), *Le service public, l'économie, la République (1780-1960)*, p. 6 ; voy. aussi P. JOURDAN (1987), « La formation du concept de service public », p. 117, note 137.

⁷¹⁶ F. DÉMIER (2005), « Economistes libéraux et "services publics" dans la France du premier XIXe siècle » ; O. LANGLOIS (2004), « Une lecture du service public au XIXe siècle par les économistes libéraux ».

d'Etat⁷¹⁷. Le but d'intérêt public, d'intérêt général ou de... *service public*, va dès lors progressivement constituer le critère de répartition des compétences juridictionnelles entre les tribunaux judiciaires et administratifs, de concours avec l'idée de puissance publique⁷¹⁸. L'utilisation d'un tel critère reste cependant étrangère à toute définition générale du service public ; elle relève plutôt d'une analyse casuistique à l'occasion de laquelle les magistrats se demandent tout au plus qui sont les bénéficiaires et qui est le gestionnaire d'une activité déterminée, voire si *l'intérêt public* est concerné.

La « *vaste offensive lancée contre la juridiction administrative* » à la fin du XIX^e siècle, visant à étendre la compétence des juridictions judiciaires⁷¹⁹, a sans doute conduit les juges administratifs à mieux délimiter leur champ de compétence et, par suite, à préciser la notion de service public. Paradoxalement, c'est l'arrêt *Blanco* qui est considéré comme fondateur d'une définition juridique à laquelle il demeure largement étranger⁷²⁰. Cet arrêt admet la compétence des juridictions administratives pour connaître de l'action en responsabilité dirigée contre l'Etat par les parents d'Agnès Blanco, victime d'un accident causé par un wagonnet de la manufacture des tabacs de la Gironde, une régie de l'Etat français. Il décide que « *la responsabilité qui peut incomber à l'Etat, pour les dommages causés aux particuliers par le fait de personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier* ». Il soustrait ainsi ces litiges à la compétence des juridictions judiciaires. L'expression de service public ne semble désigner, dans cet arrêt, que le personnel de la fonction publique. Il faut aller lire les conclusions du commissaire du gouvernement David pour constater que la responsabilité visée est celle de l'Etat « *puissance publique chargée d'assurer la marche des services publics* », et voir ainsi poindre la définition à la fois organique et fonctionnelle du service public autour du critère de la puissance publique. C'est néanmoins à partir de cette époque que s'affirme progressivement, dans la jurisprudence, « *l'existence d'une liaison entre service public, compétence administrative et droit administratif* »⁷²¹.

Pareille extension du champ juridique de l'intervention de l'Etat soulève cependant une certaine hostilité dans un système juridique essentiellement libéral. La doctrine se garde d'abord de consacrer la notion de service public, pour lui préférer des critères d'autorité liés à la puissance publique, qui permettent de limiter l'application du droit administratif et la compétence des juridictions administratives⁷²². Selon Laferrière, et la majorité de

⁷¹⁷ Voy. la thèse de J. CHEVALLIER (1970), *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*.

⁷¹⁸ Voy. la jurisprudence citée et les controverses historiques sur la prévalence de l'un ou l'autre critère dans G.J. GUGLIELMI, G. KOUBI (2007), *op.cit.*, pp. 48 et s.

⁷¹⁹ F. BURDEAU (1995), *Histoire du droit administratif*, p. 229.

⁷²⁰ Tribunal des conflits, 8 février 1873, *Recueil des décisions du Conseil d'Etat statuant au contentieux et du Tribunal des conflits, des arrêts des cours administratives d'appel, et des tribunaux administratifs*, 1873, 1^{er} suppl. 61, concl. DAVID – disponible sur www.legifrance.gouv.fr. Voy. S. BRACONNIER (2007), *Droit des services publics*, pp. 106-121 ; J.C. VENEZIA (2004), « La naissance de la notion de service public », p. 166 ; A.S. MESCHERIAKOFF (1997), *Droit des services publics*, p. 32 ; J. RIVERO (1956), « Hauriou et l'avènement de la notion de service public », pp. 461-471.

⁷²¹ G.J. GUGLIELMI, G. KOUBI (2007), *op.cit.*, p. 54.

⁷²² G.J. GUGLIELMI, G. KOUBI (2007), *op.cit.*, p. 59, prennent l'exemple des chemins de fer, pour lesquels le jeune Maurice Hauriou refuse la notion de service public comme critère de compétence (M. HAURIOU, note sous C.E. (fr.) 20 février 1891, *Chemin de fer du Midi c/ Salles*, *Recueil Sirey*, 1893, III, p. 13 – il changera ensuite d'avis), ou auxquels d'autres auteurs ont dénié la qualité de service public

la doctrine avec lui, il faut distinguer les actes d'autorité et les actes de gestion, les premiers seuls étant soumis au droit administratif. Dans cette perspective, la qualité de service public importe donc peu. Certains auteurs, Maurice Hauriou en particulier, dans les premières éditions de son *Précis*, utilisent tout de même la notion de service public en lien avec celle de puissance publique : « *la puissance publique, c'est aussi le pouvoir exécutif appliqué au fonctionnement des services publics, par conséquent elle existe non seulement dans les actes d'autorité qui correspondent à la situation de repos ou de « puissance » proprement dite, mais aussi dans les actes de gestion qui correspondent au mouvement et à l'exécution* ». Il prend l'exemple de l'expropriation nécessaire à la construction d'un chemin de fer, un acte de gestion caractéristique, qui doit donc être soumis aux juridictions administratives⁷²³. Hauriou étend ainsi le champ d'application du droit administratif aux actes dits « de gestion », mais il exclut par conséquent une gestion privée des services publics.

Deux débats se superposent, donc, à l'aube du 20^e siècle : celui du champ d'intervention des pouvoirs publics, d'une part, et celui du régime juridique à appliquer aux activités de service public, d'autre part. D'un côté, la pratique administrative annonce l'Etat providence et le développement de services publics, là où la pensée juridique est encore tournée vers l'Etat libéral. De l'autre, la jurisprudence et la doctrine hésitent entre l'application du droit commun ou d'un droit « administratif » spécifique, essentiellement lié au critère de la puissance publique⁷²⁴.

3) Maurice Hauriou et la naissance de la théorie du service public

Contrairement à une idée largement reçue, c'est donc Maurice Hauriou⁷²⁵ qui, malgré plusieurs tâtonnements, est sans doute le premier théoricien français du service public⁷²⁶. Des deux débats identifiés ci-dessus, il s'attache au second, en s'inscrivant dans la recherche d'un critère « *permettant d'attester de la « juridicité » du droit public* ». Comme l'expose Jacques Chevallier, à l'époque, « *l'objectif est d'établir la soumission de l'Etat au droit, en en faisant une réalité distincte et supérieure à lui (...). Cette refondation du droit public doit conférer au droit administratif lui-même une nouvelle légitimité en en faisant, non plus un privilège pour l'administration, mais une garantie de son assujettissement* »⁷²⁷. Le critère déterminant, selon Maurice Hauriou, est celui de la puissance publique, qu'il lie à la notion de service public. C'est l'usage de la puissance publique qui implique la soumission au droit administratif et le caractère de service public. Il définit alors pour la première fois le concept de service public, comme étant « *une organisation gérée par une administration publique ou au nom d'une administration publique en vue de la satisfaction d'un besoin collectif* ». Au sens matériel, ajoute Hauriou, il est fondé sur l'idée de la « *chose publique* » dégagée dans les premières éditions de son *Précis* : « *le service public a pour matière, tout service à*

(E. LAFERRIÈRE (1889), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. II, p. 179 ; H. BERTHÉLÉMY (1908), *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 648).

⁷²³ M. HAURIOU (1899), *La gestion administrative*, pp. 72-73 ; M. HAURIOU (1900), *Précis de droit administratif et de droit public général*, 4^e éd., pp. 227-234.

⁷²⁴ G.J. GUGLIELMI, G. KOUBI (2007), *op.cit.*, p. 61.

⁷²⁵ Maurice HAURIOU (° Ladville (Charente), 17 août 1856 - † Toulouse, 11 mars 1929), professeur et doyen de la Faculté de droit de Toulouse, affecté à la chaire de droit administratif en 1888, il fût un éminent théoricien du droit.

⁷²⁶ J. RIVERO (1956), *op.cit.*, pp. 461 et s. ; J.C. VENEZIA (2004), *op.cit.*, p. 168.

⁷²⁷ J. CHEVALLIER (1997), « Le service public : regards sur une évolution », p. 9.

rendre au public qu'il est d'intérêt général d'organiser comme « chose publique », *c'est-à-dire* : 1° comme chose offrant le maximum de stabilité ; 2° comme chose appartenant également à tous »⁷²⁸.

Ce n'est cependant qu'après la publication par Léon Duguit de son ouvrage *Les transformations du droit public*⁷²⁹ que le service public prend une place centrale dans sa conception du droit administratif :

*« Ainsi, si le régime administratif repose essentiellement sur le pouvoir, il faut reconnaître que le pouvoir s'est institué, c'est-à-dire encadré dans une organisation soumise à une idée. Cette idée est celle d'un service à rendre au public ou du service public. (...) Ce qui fait l'originalité du régime administratif français, c'est que l'idée de service se soit colletée avec le pouvoir exécutif à l'intérieur d'une vaste organisation instituée, maintenant close par le principe de la séparation des pouvoirs. L'idée du service public existe dans tous les pays ; le propre du système français est d'avoir amené le pouvoir exécutif, grâce à cette organisation ingénieuse, à se limiter objectivement pour la mieux réaliser »*⁷³⁰.

Dès lors, pour Maurice Hauriou, « le service public appelle nécessairement la puissance publique, la gestion publique et donc la compétence administrative. En conséquence, le droit administratif est appelé à devenir le droit du service public »⁷³¹. Si le service public et la puissance publique peuvent ainsi demeurer indissociables dans la pensée de Maurice Hauriou, c'est grâce à la reconnaissance progressive par la jurisprudence, et par Hauriou à sa suite, de l'idée de « gestion privée dans le service public », munie des attributs de la puissance publique⁷³². La présence récurrente d'entrepreneurs privés dans les services collectifs ne doit pas priver ces services des garanties ni des contraintes du droit administratif. Cette évolution des concepts liés de service public et de puissance publique ne restreint donc plus le champ de l'action administrative mais au contraire l'étend aux personnes privées qui y participent.

⁷²⁸ M. HAURIU (1900), *op.cit.*, pp. 217-218 et note 1. Cette note infrapaginale, soulignée par Hauriou, constitue à notre connaissance la première formulation de ces deux lois du service public dans une définition du service public.

⁷²⁹ Voy. *infra*. L'histoire des relations entre Hauriou et Duguit, camarades d'étude et de concours, ainsi que leur influence réciproque, semble d'ailleurs, pour une bonne part, encore à écrire. Voy. M. WALINE (1929-1930), « Les idées maîtresses de deux grands publicistes français : Léon Duguit et Maurice Hauriou » ; Ch. EISENMANN (1930), « Deux théoriciens du droit : Duguit et Hauriou ».

⁷³⁰ M. HAURIU (1933), Préface au *Précis de droit administratif et de droit public général*, 12^e éd., p. XVI.

⁷³¹ G.J. GUGLIELMI, G. KOUBI (2007), *op.cit.*, p. 61. Au-delà du droit administratif, Hauriou finira par critiquer la place de la théorie du service public dans la conception de l'Etat de Duguit (voy. *infra*), « ne parvenant pas à trouver dans la construction duguiste une explication (...) du maintien de la cohésion du groupe dans le temps. (...) Il faut que quelque chose maintienne la cohésion (et donc l'idée de service public qui assure la cohésion immédiate) dans le temps, dans la durée », et lui substituera sa théorie de l'institution (E. MILLARD (1995), « Hauriou et la théorie de l'institution », pp. 388-389).

⁷³² Dès la 4^e édition de son *Précis* (*op.cit.*, p. 218, note 3), Hauriou, qui distinguait auparavant les services publics (avec puissance publique) et les services de gérance (sans puissance publique), abandonne cette idée, parce que « la jurisprudence ne paraît pas disposée à l'appliquer dans sa principale conséquence, qui serait la compétence judiciaire en cas de préjudice causé par un service de gérance (...). D'autre part, il me paraît en effet que la puissance publique a un certain emploi dans tous les services ». Voy. l'abondante jurisprudence citée dans G.J. GUGLIELMI, G. KOUBI (2007), *op.cit.*, pp. 65-66.

4) Léon Duguit, fondateur de l'Ecole du service public

Si Hauriou est le premier à avoir construit une définition du service public, c'est Léon Duguit⁷³³ qui est l'auteur d'une véritable idéologie du service public, en plaçant celui-ci au cœur d'une théorie nouvelle de l'Etat. Selon lui, « *l'Etat n'est pas, comme on a voulu le faire croire, comme on a cru longtemps qu'il était, une puissance qui commande, une souveraineté : il est une coopération de services publics organisés et contrôlés par les gouvernants. Cette notion de service public est capitale : autour d'elle gravite tout le droit public moderne* »⁷³⁴. Il s'oppose donc radicalement à Maurice Hauriou, en écartant toute idée et toute prééminence de la puissance publique dans la notion de service public. La force de contrainte de l'Etat n'est pour lui légitime que comme moyen pour l'Etat de garantir l'existence du service public et, plus fondamentalement, parce qu'elle est fondée sur le droit⁷³⁵.

Cette théorie de l'Etat de Léon Duguit, largement commentée⁷³⁶, a pris naissance dans son ouvrage précité sur *Les transformations du droit public*, dans lequel il inscrit sa théorie nouvelle dans l'évolution historique du rôle de l'Etat :

*« s'est produite dans la seconde moitié du XIXe siècle une transformation économique formidable, avec laquelle ne peut plus s'harmoniser le système juridique rigide et métaphysique qu'avait construit la Révolution. Suivant la formule des économistes, dans tous les domaines de l'activité humaine, l'économie nationale se substitue à l'économie domestique. (...) C'est pourquoi aujourd'hui on ne demande plus seulement aux gouvernants d'assurer les services de guerre, de police, de justice, mais encore d'organiser et de faire fonctionner toute une série de services industriels et d'empêcher qu'ils ne soient interrompus pendant un seul instant. (...) Cette obligation générale, que la conscience moderne impose aux gouvernants, est en contradiction flagrante avec la notion de souveraineté. (...) Si l'on reconnaît un pouvoir aux gouvernants, ce n'est plus en vertu d'un droit primaire de puissance publique, mais à raison des devoirs qui leur incombent; par conséquent ce pouvoir n'existe que dans la mesure où ils remplissent ces devoirs. Ces activités dont l'accomplissement s'impose aux gouvernants constituent l'objet même des services publics »*⁷³⁷.

La notion de service public recouvre dès lors, selon Duguit, une « *obligation juridique s'imposant aux gouvernants* »⁷³⁸, sanctionnée par l'éventuelle mise en cause de la responsabilité de l'administration, et dont le contenu est déterminé par les gouvernés, le groupe social. D'après lui, ce contenu est « *quelque chose d'essentiellement variable, d'évolutif au premier degré. Il est même difficile de fixer le sens général de cette évolution. Tout ce que l'on peut dire, c'est que, à mesure que la civilisation se développe, le nombre des activités susceptibles de servir de support à des services*

⁷³³ Léon DUGUIT (° Libourne, 4 février 1859 - † Bordeaux, 28 décembre 1928), professeur et doyen de la Faculté de droit de Bordeaux, élève du sociologue Emile Durkheim, titulaire des cours de droit public, grand critique et théoricien du droit, sa renommée est fondée sur ses écrits relatifs à la théorie de l'Etat.

⁷³⁴ L. DUGUIT (1911), *Traité de droit constitutionnel*, t. I, p. 439 et L. DUGUIT (1927), *Traité de droit constitutionnel*, 3^e éd., t. I, p. 223.

⁷³⁵ G.J. GUGLIELMI, G. KOUBI (2007), *op.cit.*, p. 63.

⁷³⁶ Voy. notamment S. BRACONNIER (2007), *op.cit.*, pp. 121-127 ; A. BOCKEL (1998), *Léon Duguit et le service public aujourd'hui* ; L. SFEZ (1976), « Duguit et la théorie de l'Etat (représentation et communication) » ; E. PISIER-KOUCHNER (1972), *Le service public dans la théorie de l'Etat de Léon Duguit*.

⁷³⁷ L. DUGUIT (1913), *Les transformations du droit public*, pp. XVI-XVIII.

⁷³⁸ L. DUGUIT (1913), *Les transformations...*, *op.cit.*, p. 41.

publics, augmente »⁷³⁹. La double originalité de Duguit, clé de son succès et de sa postérité, est donc d'avoir mis le service public au cœur du rôle de l'Etat, tout en laissant aux activités visées par la notion la possibilité d'évoluer.

B. L'émergence du service public dans le droit administratif belge

1) La pratique administrative et la jurisprudence

Dans l'espace belge, l'expression de service public n'apparaît pas comme telle dans des textes réglementaires avant la conquête française. L'idée de service « au » public est par contre présente dans les textes organisant certains services collectifs au 18^e siècle. Le nouveau règlement des postes adopté en 1701, par exemple, entend maintenir aux maîtres de poste « *les Privileges & exemptions, que les Rois Nos predecesseurs leur ont accordez, mêmes les augmenter pour les ayder à tenir dans les Posterries des bons Chevaux pour nostre service, & celui du publicq* »⁷⁴⁰. La période française fait connaître l'expression dans nos régions, mais elle est demeurée rarement utilisée avant l'indépendance.

Le concept de service public s'inscrit pourtant d'emblée au sein du droit public belge. Selon l'article 2 du décret du 20 juillet 1831 concernant le serment et la mise en vigueur de la monarchie constitutionnelle représentative, l'obligation de prêter serment s'impose à « *tous les citoyens chargés d'un ministère ou d'un service public quelconque* ». Les articles 240 et suivants du nouveau Code pénal de 1867 sanctionnent la concussion et la corruption dans le chef de « *tout fonctionnaire ou officier public, toute personne chargée d'un service public* ». Ces deux dispositions sont les plus intéressantes pour appréhender la notion de service public dans la Belgique indépendante. Les personnes tenues de prêter serment exercent en effet nécessairement un service public, au sens du décret de 1831. Le serment est cependant considéré comme caractérisant l'attribution d'un pouvoir au service public⁷⁴¹. A la suite de la théorie d'Hauriou, le service public pourrait donc être lié à l'exercice d'une parcelle de la puissance publique. Par contre, dans le Code pénal, « *sous les mots personnes chargées d'un service public, il faut comprendre les depositaires ou comptables qui, sans être fonctionnaires ou officiers publics, sont institués pour un intérêt d'ordre public et qui reçoivent des deniers ou effets en vertu de leur charge* »⁷⁴². Dans ce second cas, l'acceptation du service public semble plus large. Elle n'exige pas de lien avec la puissance publique et s'étend à la gestion privée d'un service public.

Tous les employés des postes, qui sont des agents de l'administration, sont assermentés, mais c'est également le cas des maîtres de poste – les responsables de la poste à cheval – qui, selon la Cour de cassation, ne sont pas des agents de l'administration⁷⁴³. Tel est encore le cas des préposés des chemins de fer de l'Etat. La question est par contre demeurée controversée dans la jurisprudence pour les agents des chemins de fer

⁷³⁹ L. DUGUIT (1913), *Les transformations...*, *op.cit.*, p. 47.

⁷⁴⁰ *Règlement pour l'établissement des postes, pour la communication des villes et provinces de sa majesté en ces pays, Emané le 5 de novembre 1701*, Bruxelles, Fricx, – disponible sur <http://opteron1.kbr.be/lotpubf.htm>.

⁷⁴¹ *Pandectes belges*, t. 72 (1902), v° « Outrage envers les fonctionnaires ou mandataires publics », col. 400, n° 191 ; t. 97 (1909), v° « Serment politique et professionnel », col. 879, n° 8.

⁷⁴² J.S.G. NYPELS (1897), *Le Code pénal belge interprété*, t. II, p. 85, et les références citées.

⁷⁴³ Voy. *supra*, titre I, chapitre 1^{er}, section II, D.

concedés. La plupart des cahiers des charges de concessions prévoyaient la désignation d'agents assermentés au sein du personnel des sociétés concessionnaires pour exercer des fonctions de police judiciaire ; et les préposés à la distribution des coupons sur les chemins de fer concédés sont en principe soumis aux articles 240 et suivants du Code pénal. En ce qui concerne les autres agents, la jurisprudence est restée divisée, bien qu'une compagnie concessionnaire « *puisse être considérée, en tant qu'elle effectue les transports, comme étant un service du public, c'est-à-dire comme chargée d'un service public* », mais que nombre de leurs employés n'ont jamais prêté serment⁷⁴⁴. De manière générale, d'ailleurs, la doctrine considère que tout concessionnaire d'un péage, « *exploitant une parcelle du domaine national, au nom de l'Etat, percevant, à titre de sa créance personnelle, des deniers publics, participe de la fonction d'agent de l'Etat préposé à un service public ; ses rapports contractuels demeurent empreints d'un caractère mixte que domine l'élément politique de sujétion à la souveraineté de l'Etat* »⁷⁴⁵. Outre la qualification de la télégraphie comme service public dès l'exposé des motifs de la loi du 14 avril 1852, tous les agents des télégraphes et des téléphones sont tenus de prêter serment. Il en va de même pour la plupart des membres des multiples institutions sanitaires.

Les distributions d'eau sont, pour leur part, invariablement considérées comme un service public. L'utilisation de la notion y semble même plus fréquente que pour les trois autres secteurs. L'article 1^{er} de la loi du 25 août 1913 est d'ailleurs le lieu d'une nouvelle apparition de l'expression de service public, par opposition à un service qui aurait un but purement industriel. La loi du 14 juillet 1893, enfin, est relative aux *services publics* et réguliers de transport en commun par terre, tous exploités par des entrepreneurs privés selon un régime d'autorisation. L'expression revêt néanmoins, dans ce cas, un sens différent : elle vise le service de transport accessible au public, par opposition avec les voitures privées. Il n'empêche, dans les quatre secteurs étudiés, une notion commune de service public se dégage et apparaît de manière de plus en plus régulière dans les pratiques administratives et les discussions parlementaires⁷⁴⁶.

Outre ces apparitions normatives et leur application dans les industries de réseau, l'expression est récurrente dans la discussion politique, et le spectre des activités qui peuvent être incluses dans la notion de service public s'élargit. Dans une perspective budgétaire, les discussions menées dès 1832 invitent « *à comparer les Budgets de 1831 et 1832, afin de voir quels sont les changements apportés dans le service public, et*

⁷⁴⁴ Bruxelles, 8 décembre 1886, *Pasicrisie*, 1887, I, p. 296. Voy. l'art. 31 du cahier des charges annexé au projet de loi relatifs à la concession de plusieurs lignes de chemins de fer, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1855-1856, n° 111, p. 14 ; l'art. 27 du cahier des charges contenu dans l'arrêté ministériel du 20 février 1866, *M.B.*, 12 août 1866, reproduit dans C. LABYE (1876), *Législation des travaux publics en Belgique*, p. 773 ; Bruxelles, 5 janvier 1881, *Pasicrisie*, 1881, I, p. 133 ; Corr. Gand, 16 octobre 1869, *La Belgique judiciaire*, 1871, p. 1454, note E. DE NOBELE ; Cass. 19 mai 1873, *Pasicrisie*, 1873, I, p. 200 ; Civ. Anvers, 3 novembre 1886, *Journal des tribunaux*, 1887, pp. 14 et 37 ; Anvers 28 mai 1888, *Journal des tribunaux*, 1888, p. 777 ; Liège, 6 octobre 1900, *Pasicrisie*, 1901, I, p. 102 ; *Pandectes belges*, t. 72 (1902), v° « Outrage envers les fonctionnaires ou mandataires publics », col. 394 et 406-408, n° 129bis et 211-221, ainsi que t. 98 (1910), v° « Service public », col. 58, n° 103-104 ; J.S.G. NYPELS (1897), *op.cit.*, t. II, pp. 87 et 234. Ce n'est cependant pas la notion de service public qui est en cause dans certaines de ces affaires, mais bien le « *caractère public* » des agents, au sens de l'article 276 du Code pénal, pour savoir s'ils sont protégés ou non contre les outrages dans l'exercice de leurs fonctions.

⁷⁴⁵ *Pandectes belges*, t. 6 (1881), v° « Adjudication par l'Etat », col. 348, n° 184.

⁷⁴⁶ Voy. par exemple l'exposé des motifs de la loi du 3 juin 1870, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1869-1870, n° 120, p. 3.

d'exposer les réductions que nous avons crues possibles »⁷⁴⁷. Le ministre des finances répond d'ailleurs que « *M. le rapporteur méconnaît les économies apportées dans plusieurs parties du service public* », soulignant quelques années plus tard qu'il importe « *que les budgets de l'Etat soient établis de manière à pouvoir assurer la marche des services publics* »⁷⁴⁸. La notion désigne l'ensemble des budgets ; elle concernerait donc toutes les activités directement financées par l'Etat. Le premier exposé statistique de la situation du royaume revient en 1841 sur les premières années de l'indépendance en ces termes : « *Combien n'eût-il pas été désirable de pouvoir constater, d'une manière précise et authentique, la situation dans laquelle l'administration belge avait trouvé, en 1830, chacune des branches principales du service public* », en désignant principalement les institutions locales (provinces et communes, établissements de bienfaisance, fabriques d'églises, écoles)⁷⁴⁹.

Au sein de la jurisprudence enfin, « *l'automutilation du pouvoir judiciaire* » à l'égard de l'administration en Belgique au 19^e siècle empêche les juridictions de connaître de tout contentieux relatif à la responsabilité des pouvoirs publics dès que ceux-ci ont exercé une prérogative de puissance publique, comme de tout contentieux de la légalité des lois et arrêtés adoptés dans l'intérêt général⁷⁵⁰. Elles ne se privent cependant pas de statuer sur les normes (surtout pénales) relatives au service public, principalement en matière de corruption et de concussion, mais également à propos du serment comme des outrages aux « *personnes ayant un caractère public* »⁷⁵¹. La qualité de service public des fonctions des parties concernées fait cependant rarement l'objet des débats judiciaires. La notion de service public est aussi utilisée, de manière plus générale, pour qualifier une personne de fonctionnaire public ou identifier les biens du domaine public, et permettre l'application à ceux-ci d'un régime juridique propre. La notion du domaine public de l'Etat en particulier, issue du Code civil de 1804 (articles 538 et suivants), privilégie une approche large du service public. Selon la doctrine, le domaine public se compose des choses « *qui sont consacrées à l'un des services publics de la société* »⁷⁵². Tous les auteurs s'accordent pour y inclure, par exemple, les chemins de fer concédés. Le domaine public est en principe exempté de l'impôt foncier. Une intéressante controverse jurisprudentielle a donné lieu à l'adoption d'une loi le 24 décembre 1906 pour soumettre néanmoins à cet impôt « *sans préjudice des exemptions déterminées par*

⁷⁴⁷ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1831-1832, 17 février 1832, p. 19.

⁷⁴⁸ Discours du ministre des finances lors de la discussion du budget des dépenses pour l'année 1832, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1831-1832, 7 mars 1832, p. 45 ; discours du ministre des finances lors de la présentation du budget général des recettes et dépenses pour l'année 1838, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1837-1838, n° 1, p. 7.

⁷⁴⁹ C. LIEDTS, Rapport au roi précédant le *Résumé des rapports sur la situation administrative des provinces et des communes pour 1840*, publié dans le *Moniteur belge*, 1^{er} avril 1841, n° 91, p. 3.

⁷⁵⁰ F. MULLER (2010), *La Cour de cassation belge à l'aune des rapports entre pouvoirs* ; P.O. DE BROUX, X. DELGRANGE (2009), « L'évolution de la protection juridictionnelle des gouvernés face aux gouvernants en Belgique de 1830 à nos jours », pp. 102-104 ; J.P. NANDRIN (1997), « Justice, magistrature et politique aux premiers temps de l'indépendance de la Belgique », pp. 89-93.

⁷⁵¹ Voy. en particulier l'exposé très détaillé des personnes visées par l'article 276 du Code pénal dans les *Pandectes belges*, t. 72 (1902), v° « Outrage envers les fonctionnaires ou mandataires publics ». Selon les *Pandectes belges*, t. 16 (1885), v° « Caractère public », n° 14, « *le service public (...) est l'une des conditions du caractère public. (...) une seconde condition est nécessaire pour que le caractère public existe : il faut que le service public soit autorisé ou commandé, au nom de l'autorité publique ou conformément aux lois et règlements ; c'est ce qui complète le caractère public attribué à une personne quelconque chargée d'un service public* ».

⁷⁵² J. DE FOOZ (1861), *Le droit administratif belge*, t. II, p. 53. *Comp. Pandectes belges*, t. 31 (1889), v° « Domaine de l'Etat », col. 958 ; G. BAUDRY-LACANTINERIE (1905), *Traité théorique et pratique de droit civil*, t. VI, *Des biens*, pp. 135-141.

la loi en ce qui concerne les services publics d'utilité générale (...) les immeubles appartenant aux provinces et aux communes qui sont affectés à des services non gratuits »⁷⁵³.

Au regard des normes, des décisions de jurisprudence et des pratiques décrites ci-avant, il semble donc incontestable qu'une notion juridique du service public soit née en Belgique, dont le contour ne semble pas encore bien arrêté. Elle se distingue fondamentalement de la notion française, à laquelle elle ne se réfère pas, dès lors que l'administration ne relève, en pratique, d'aucune juridiction dont la notion de service public aurait pu constituer le critère de compétence. Le service public reste en outre étranger à un droit administratif essentiellement doctrinal. Ou plutôt, c'est la doctrine qui reste relativement muette sur la construction juridique de cette notion.

2) Les contours d'un concept au travers de la doctrine

Les auteurs de droit public ou administratif belges se sont peu attelés à définir la notion de service public. A l'instar des pouvoirs politiques, la doctrine se borne à utiliser l'expression dans des sens divers. Dès 1834, De Brouckère et Tielemans constatent que *« depuis la révolution de 1830, l'administration est la partie du service public qui a obtenu la moindre part dans les améliorations projetées pour l'avenir »*. Ils incluent dans leur définition de l'administration *« la direction et la répartition de tous les services publics : justice, finances, commerce, entretien de l'armée et de la marine, police intérieure du pays, relations extérieures, régie des domaines de l'Etat, et toutes les subdivisions de ces branches principales de l'autorité gouvernementale »*⁷⁵⁴. L'administration est donc *« l'action du pouvoir exécutif appliquée aux intérêts communs de la société »*⁷⁵⁵. La notion de service public semble ainsi unifier les missions du pouvoir central. Les mêmes auteurs font néanmoins état, un peu plus tard, du flou qui règne en la matière. Ils définissent en effet les fonctionnaires publics comme les personnes qui sont chargées *« sous quelque dénomination que ce soit, d'un service public »*. Et pour déterminer l'existence de cette caractéristique, *« il faut s'en tenir pour chaque cas particulier aux dispositions qui s'y rapportent, les étudier dans leur esprit et y découvrir la pensée du législateur moins d'après leur texte que d'après leur objet ou leur but »*. Ils concluent que, en théorie, est fonctionnaire public celui qui dispose d'une parcelle de l'autorité publique, en précisant que cette distinction *« ne doit pas tirer à conséquence dans la pratique, parce qu'elle n'a jamais été rigoureusement observée dans la rédaction des lois »*⁷⁵⁶.

Selon De Fooz, en 1859, *« il y a autant de catégories d'agents de l'administration qu'il y a de branches de services publics »*⁷⁵⁷. La notion de service public n'apparaît pas dans l'œuvre très descriptive de Giron⁷⁵⁸. Elle est, par contre, plus largement utilisée au

⁷⁵³ Loi du 24 décembre 1906 contenant le budget des voies et moyens pour l'exercice 1907, *M.B.*, 29 décembre 1906, et la note parue à ce sujet dans la *Revue de l'administration*, 1907, pp. 53-59.

⁷⁵⁴ C. DE BROUCKÈRE, F. TIELEMANS (1834), *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, t. I, v° « Administration », p. 363.

⁷⁵⁵ C. DE BROUCKÈRE, F. TIELEMANS (1843), *op.cit.*, t. IV, v° « Droit administratif », p. 418.

⁷⁵⁶ C. DE BROUCKÈRE, F. TIELEMANS (1846), *op.cit.*, t. VII, v° « Fonctionnaires publics », pp. 364-365.

⁷⁵⁷ J. DE FOOZ (1859), *op.cit.*, t. I, p. 473.

⁷⁵⁸ A. GIRON (1885), *Le droit administratif de la Belgique*, 2^e éd. C'est tout juste s'il est fait référence à *« l'usage public »* ou à des *« services d'utilité générale »*, par exemple pour définir le domaine public (t. I, p. 331), ou à *« l'utilité publique »* pour définir les établissements publics (t. II, p. 318).

début du 20^e siècle dans l'œuvre de Orban. Selon ce dernier, « *le Droit administratif organise en détail les pouvoirs et les services publics, régleme[n]te leur action dans les multiples domaines où elle s'exerce et y détermine les droits et obligations des citoyens dans leurs relations avec eux* »⁷⁵⁹. Mais, alors que les « pouvoirs » sont largement décrits, Orban n'indique nulle part ce qu'il entend par « services publics ». Il définit néanmoins les actes administratifs comme « *les actes d'autorité et de gestion qui se rapportent à l'acquisition, à l'appropriation, à l'entretien et à l'amélioration des choses communes et particulièrement à l'établissement, à la réglementation, à l'exécution et à l'exploitation des services publics* », transposant la distinction française entre les actes d'autorité (qui devraient échapper en Belgique au pouvoir judiciaire) et les actes de gestion « *que l'administration fait comme individualité privée sans échapper à l'empire du Code civil* », et donc susceptible de contrôle judiciaire⁷⁶⁰. Les uns et les autres relèvent des « services publics », mais le concept demeure flou. Les actes administratifs ne constituent cependant qu'une des quatre catégories d'actes adoptés par le pouvoir exécutif, à côté des actes de police, des actes internes (d'organisation propre) du pouvoir exécutif, et des actes politiques (élections, tutelle des pouvoirs locaux, etc.). On distingue ainsi ce qui, selon Orban, ne relèverait pas des services publics. Si les services publics relèvent du pouvoir exécutif, ils n'en constituent qu'un aspect, qu'une des missions.

Ces usages successifs de la notion de service public se rapprochent ainsi, tout en les précédant parfois, des premières conceptions françaises, qui lient puissance publique, service public et gestion publique. Orban se réfère d'ailleurs expressément à la doctrine française. Ces apparitions doctrinales ne se réfèrent cependant pas à la pratique ou à la jurisprudence exposées ci-avant, et n'évoquent pas ou à peine les secteurs ici étudiés.

Une approche plus concrète du service public est proposée en 1910 par les *Pandectes belges*⁷⁶¹. Ils font la synthèse de la jurisprudence belge sur le sujet et ont, à cette occasion, dessiné les contours de la notion juridique de service public. « *Les choses et les hommes au service de tous, sont dits au service du public et constituent ce qu'en règle générale on a appelé le service public* » ; « *la société établit des services à l'usage de tous ; elle doit les surveiller, les diriger. Elle le fait par des intermédiaires, magistrats, fonctionnaires, employés, dont l'ensemble en chaque branche constitue un service public* »⁷⁶². Les activités comprises dans cette approche de la notion de service public sont fort diversifiées ; elles ne se limitent pas aux missions du pouvoir central ou communal, ni aux charges des fonctionnaires publics. Le rattachement des maîtres de poste ou des chemins de fer concédés au service public, tout comme la définition du domaine public, en avaient déjà attesté. Les *Pandectes* ébauchent même, de manière particulièrement précoce, un régime juridique propre au service public. D'abord en ce que « *la loi seule peut créer de nouveaux services publics* »⁷⁶³. Ensuite, en ce que « *une des caractéristiques d'un service public est sa permanence, sa continuité, il ne peut être entravé ni suspendu que pour des cas de force majeure* »⁷⁶⁴. Enfin, les biens affectés à

⁷⁵⁹ O. ORBAN (1909), *Manuel de Droit administratif*, pp. 5 et 262.

⁷⁶⁰ *Idem*, pp. 249-261, citant notamment Duguit. A notre connaissance, cette intéressante théorie n'a cependant pas reçu d'application jurisprudentielle, contrairement à son *alter ego* française créée par la jurisprudence. Voy. aussi O. ORBAN (1908), *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. II, pp. 179-185 et 314-325.

⁷⁶¹ *Pandectes belges*, t. 98 (1910), v^o « Service public », col. 36-67 (l'auteur n'est pas identifié).

⁷⁶² *Idem*, v^o « Service public », n^o 3 et 5.

⁷⁶³ *Idem*, v^o « Service public », n^o 49.

⁷⁶⁴ *Pandectes belges*, t. 98 (1910), v^o « Service public », n^o 84, 85 et 87.

un service public sont inclus dans le domaine public. Orban, de manière concrète cette fois, évoque aussi l'application du principe d'égalité dans les « *services publics* », considérant que celui-ci s'applique « *dans les organisations officielles, où les autorités administratives interviennent (ex. : enseignement) armée d'imperium* », mais aussi là « *où les autorités interviennent à titre privé, comme simple gérantes (ex. : chemins de fer)* »⁷⁶⁵. Le service public acquiert donc incontestablement, dès le 19^e siècle, un réel statut juridique, sans pour autant constituer un concept cardinal du droit public ou administratif.

Il ressort de l'approche des *Pandectes*, ainsi que de la jurisprudence et de la pratique qu'ils synthétisent, que la notion de service public n'est pas intrinsèquement liée à la gestion de l'activité par une institution publique, mais que celle-ci pourrait, le cas échéant, être confiée à une entreprise privée, notamment mais pas uniquement par la voie de la concession, d'ailleurs qualifiée d'« *organisation de service public* »⁷⁶⁶. C'est ce qu'on a appelé depuis une approche *fonctionnelle* du service public. « *L'Etat estime qu'une activité doit être accomplie en réponse à une mission d'intérêt général. Le mode d'action pour mener à bien cette mission n'est toutefois pas précisé* »⁷⁶⁷. Il laisse la possibilité pour un entrepreneur privé d'établir et d'exploiter le service public. Les secteurs étudiés ne sont d'ailleurs pas les seuls à témoigner de cette approche : les concessions à des compagnies privées ont été fréquemment utilisées pour la construction des routes ou des canaux, ainsi que pour les services de distribution de gaz ou d'électricité.

Le constat est plutôt inattendu. Il ne correspond en effet pas à la conception classique à l'origine de la notion de service public, l'approche dite *organique*, intimement liée à l'intervention des *organes* de l'Etat, à laquelle semble d'ailleurs se rattacher la conception de Orban. Cette approche, plus caractéristique du 20^e siècle, et essentiellement issue de la conception de Duguit, ne nous paraît pas refléter complètement la réalité administrative belge au 19^e siècle.

Dans une tentative prudente de conceptualisation, à la croisée des *Pandectes* et de Duguit, le service public du 19^e siècle désignerait « *toute activité établie à l'usage de tous, dont l'accomplissement est assuré et contrôlé par une autorité publique* », soit qu'elle se charge elle-même de l'exploitation, soit qu'elle la confie à d'autres institutions ou personnes, publiques ou privées. C'est sous cette forme que nous allons appréhender le concept de service public dans les deux chapitres suivants.

⁷⁶⁵ O. ORBAN (1911), *Le droit constitutionnel...*, *op.cit.*, t. III, p.183.

⁷⁶⁶ *Pandectes belges*, t. 98 (1910), v^o « Service public », n^o 71.

⁷⁶⁷ F. DEHOUSSE, T. VERBIEST, T. ZGAJEWSKI (2007), *Introduction au droit de la société de l'information*, p. 24, à propos de la loi du 11 juin 1883 concernant l'établissement et l'exploitation des réseaux téléphoniques, *M.B.* 12 juin 1883.

CHAPITRE 2. LA CRÉATION DES SERVICES PUBLICS

Le sens fonctionnel de la notion de service public invite logiquement à distinguer l'érection d'une activité en service public, sa création comme une activité dont l'accomplissement est garanti par une autorité publique, d'une part, et le choix de la gestion publique ou privée du service ainsi créé. Le présent chapitre examine si cette prétendue logique correspond ou non à une certaine réalité pratique dans le droit du 19^e siècle. La rare doctrine existante se contente d'utiliser la notion, sans se soucier des questions théoriques que pose la création d'un service public. Elle renvoie au mieux à un ensemble indéterminé d'activités d'intérêt général ou d'intérêt collectif, qu'il appartient ensuite à la pratique administrative et à la jurisprudence de qualifier ou non de service public. La notion demeure donc essentiellement jurisprudentielle et casuelle. A défaut d'une aide théorique, donc, il convient de synthétiser les motifs qui ont conduit les pouvoirs publics à qualifier d'activité d'intérêt public, voire parfois expressément de *service public*, les services postaux, les chemins de fer, les télégraphes, les téléphones et les distributions d'eau. En comparant le poids respectif de ces motifs dans la décision d'ériger une activité en service public, il s'agit alors de distinguer les conditions de création d'un service public, affectant la validité de la décision (A.), et les critères de création, qui délimitent les lignes de conduite observées par les gouvernants, voire permettent de dégager des règles imposant ou organisant l'érection d'une activité en service public (B.).

Si l'analyse qui suit présente donc une réelle originalité, elle se garde néanmoins de tout anachronisme. Les questions ainsi posées trouvent des réponses, certes éparses dans la doctrine, mais réelles dans le droit constitutionnel et administratif général ou dans les règles applicables aux quatre secteurs étudiés. L'exposé qui suit ne prétend donc pas refléter toutes les modalités de création qui ont été mises en œuvre, ni présenter des théories existantes dans la doctrine juridique du 19^e siècle. Il constitue un éclairage particulier et doctrinal propre à notre thèse, le cas échéant limité aux industries de réseau. Cela cantonne nécessairement notre exposé à une analyse juridique et politique du passé plutôt qu'à la reconstitution historique du droit de l'époque.

A. Les conditions de création d'un service public

Qui peut ériger une activité en service public ? Quelles activités peuvent être érigées en service public ? Ces questions nouvelles pour l'époque trouvent d'intéressantes réponses dans le droit des quatre secteurs étudiés au 19^e siècle.

1) Une règle procédurale : la création par la loi ?

Le siège de la matière se trouve à l'article 25 de la Constitution belge de 1831 : « *Tous les pouvoirs émanent de la nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution* ». Il s'en déduit différents pouvoirs, dans la doctrine de l'époque, qui ont tous, dans leur champ de compétence, le droit d'ériger une activité en service public : pouvoir constituant, pouvoir législatif, pouvoir exécutif et pouvoirs locaux. Selon Orban, « *la Constitution ne délimite pas la compétence du pouvoir législatif. Il en résulte que cette compétence est générale, et s'étend à tout ce qui ne relève pas*

constitutionnellement *du pouvoir constituant ou des autres pouvoirs constitués* ». Et conformément à sa théorie des actes administratifs, le pouvoir exécutif est « *celui qui pourvoit à l'exécution des lois, à la sûreté de l'Etat, au maintien de l'ordre public et aux divers besoins de la société* », ce qui lui laisse une grande marge d'action en dehors de l'exécution des lois⁷⁶⁸. Enfin, selon les articles 31 et 108 de la Constitution de 1831, les pouvoirs locaux ont pour domaine tout ce qui concerne « *les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux* », sans préjudice d'un pouvoir de tutelle exercé par le pouvoir central. Si le pouvoir législatif est compétent pour tracer les limites entre intérêts locaux ou nationaux, il n'est pas moins limité par le principe constitutionnel de l'autonomie communale et provinciale⁷⁶⁹. L'affirmation des *Pandectes* selon laquelle « *la loi seule peut créer de nouveaux services publics* » nous paraît donc fort restrictive⁷⁷⁰. Le droit pour les différents pouvoirs identifiés de mettre en place une activité de service public est en effet relativement discrétionnaire, et ne trouve de limite que dans les relations entretenues avec les autres pouvoirs. Les secteurs étudiés en fournissent des illustrations intéressantes.

Les services postaux, et plus particulièrement la poste aux lettres, trouvent leur fondement dans l'article 22 de la Constitution de 1831, qui prévoit que des lettres peuvent être confiées à la poste. Cette disposition adoptée par le pouvoir constituant consacre l'existence d'un service public postal et implique son organisation sur le territoire belge. Cette organisation doit être réglée par le pouvoir législatif, tant pour se conformer à l'article 22 précité qu'aux exigences des articles 110 et 113 de la Constitution de 1831, en vertu desquels tout service public d'intérêt national assorti d'un péage doit être créé par la loi. Tel est le cas des services postaux, qui requièrent le paiement d'une rétribution ou d'un impôt par le citoyen qui en fait usage. La loi du 29 décembre 1835 relative au service rural est la première à fixer les tarifs postaux après l'indépendance. L'article 9 de la Constitution de 1831 exige également que toute peine, et donc toute infraction, soit prévue par la loi. Le monopole postal et les sanctions de sa violation ressortissent donc à la compétence du législateur, comme en témoignent les articles 149 et 460 du Code pénal de 1867 et les lois du 29 avril 1868 et du 30 mai 1879.

La législation relative aux chemins de fer applique également ces principes. Le gouvernement, qui est à l'origine des premiers projets, ne demande pas l'autorisation au législateur de construire une nouvelle voie de communication. Il utilise son droit d'initiative pour lancer ces grands travaux d'infrastructure ferroviaire, et ne sollicite le législateur que pour obtenir un emprunt, qui déroge au principe d'annualité budgétaire fixé par l'article 115 de la Constitution de 1831. La loi du 1^{er} mai 1834 se borne à autoriser cet emprunt, la réalisation des travaux étant laissée aux mains du gouvernement. Par contre, lorsqu'il s'agit de débiter l'exploitation des chemins de fer, en percevant un tarif de transport, l'intervention du législateur est à nouveau sollicitée. C'est bien l'objet de la loi du 12 avril 1835, qui n'invoque dans son préambule que l'article 110 précité de la Constitution. C'est l'existence de péages qui justifie également l'intervention du législateur pour l'attribution de tous les chemins de fer concédés.

⁷⁶⁸ O. ORBAN (1908), *Le droit constitutionnel...*, *op.cit.*, t. II, pp. 155 et 392-393. Voy. aussi A. GIRON (1881), *Le droit administratif de la Belgique*, t. I, p. 35.

⁷⁶⁹ O. ORBAN (1909), *Manuel de droit administratif...*, *op.cit.*, p. 27 ; O. ORBAN (1911), *Le droit constitutionnel...*, *op.cit.*, t. III, pp. 229-230. Voy. aussi C. FAIDER (1877), « L'autonomie communale ».

⁷⁷⁰ *Pandectes belges*, t. 98 (1910), v^o « Service public », n^o 49.

A l'instar des chemins de fer, c'est pour accorder les emprunts et les péages nécessaires à l'exploitation télégraphique et téléphonique que le législateur intervient en 1850, 1851, 1852 pour les télégraphes, ou en 1883 pour les téléphones. L'intervention du pouvoir législatif est également imposée par un autre motif : l'atteinte à la propriété privée, qui est protégée par l'article 11 de la Constitution de 1831. Faire passer les fils télégraphiques ou téléphoniques, sans pour autant exproprier les immeubles concernés, nécessite l'adoption d'une loi, telle les lois du 14 avril 1852, du 11 juin 1883 ou du 20 mai 1898. Par contre, les premières lignes radiotélégraphiques ont été mises en service sur les paquebots de l'Etat par le gouvernement. Ce n'est qu'à partir du moment où il a voulu rendre payant l'usage de ses télégraphes, et surtout se réserver un monopole et ériger en infraction la mise en service de toute infrastructure radioélectrique non autorisée, qu'il a fait appel au législateur, en 1908.

Enfin, les distributions d'eau illustrent bien la limite que constitue l'autonomie communale pour les pouvoirs législatifs et exécutifs. Sur la base de ce principe, les communes se sont réservé le rôle principal en la matière, en ce compris le droit de faire payer la distribution, conformément à l'article 110, alinéa 2 de la Constitution de 1831. Ce n'est qu'à cause des restrictions à la propriété privée que le législateur est intervenu pour protéger la qualité des eaux de Spa, en 1889. Pour le surplus, il s'est borné à étendre au maximum les capacités des communes à se doter d'une distribution d'eau, sans oser se charger directement du service.

Il suit de ces différents exemples que tous les pouvoirs identifiés précédemment (constituant, législatif, exécutif, provincial ou communal) peuvent créer un service public, dans les limites des compétences que leur attribue la Constitution. S'il est vrai que le pouvoir législatif se taille la part la plus importante de ces compétences, parce que son intervention est nécessaire, par exemple, pour déroger aux règles budgétaires, pour prévoir les infractions et les peines, pour établir des péages ou pour porter atteinte à la propriété, les autres pouvoirs ont également utilisé toute l'étendue de leur compétence pour mettre en place de nouveaux services à l'attention de la population.

2) Une règle matérielle : la reconnaissance de l'intérêt général ?

La réponse à la question de savoir si toutes les activités peuvent être érigées en service public semble évidente, au regard des compétences reconnues aux différents pouvoirs ci-dessus. Dans leurs limites respectives, toute activité pourrait être érigée en service public.

Une condition semble cependant se dégager de l'examen des motifs d'intervention de l'Etat. Bien connue de la théorie du service public, il s'agit de l'utilité publique, de l'intérêt public ou de l'intérêt général, parfois décliné encore par la référence aux intérêts réunis des particuliers et du gouvernement. L'expression privilégiée, dans les secteurs étudiés, est celle de l'intérêt public. La plupart des sources consultées y font référence. La doctrine de l'époque, muette sur le contenu de ces notions, s'y réfère également pour justifier d'autres mécanismes d'action publique, tels que l'expropriation⁷⁷¹, le monopole public (voy. *infra*), le domaine public, etc. La référence

⁷⁷¹ C. DE BROUCKÈRE et F. TIELEMANS (1846), *op.cit.*, t. VII, v° « Expropriation », pp. 178 et 183, estiment de manière très libérale que, pour apprécier le caractère d'utilité publique d'une expropriation, « il faut être placé à un point de vue très-élevé d'où l'on puisse étudier les intérêts du pays, connaître les

à ces notions semble dans tous les cas inextricablement liée à l'action publique en général, et au service public en particulier. Il n'y a pas d'exemple au 19^e siècle d'activité créée par une autorité publique qui ne soit rattachée à l'intérêt public. Il semble donc presque tautologique d'ériger celui-ci en condition de création d'un service public. Quoi qu'il en soit, l'intérêt public n'est en tout cas pas une condition suffisante : il existe incontestablement au 19^e siècle des activités exercées dans l'intérêt général en dehors de toute intervention publique.

3) *Le respect de la liberté de commerce et d'industrie*

Il existe une restriction théorique à l'érection d'une activité en service public, rarement évoquée par la doctrine du 19^e siècle. Il s'agit de la liberté de commerce et d'industrie. Cette liberté n'a pas été consacrée dans la Constitution belge, et ne se déduit que des dispositions du décret du 2-17 mars 1791, dit « *décret d'Allarde* », du nom de son auteur, dont l'article 7 dispose que « *il sera libre à toute personne de faire tel négoce, ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon* », moyennant paiement d'une patente et respect des règlements de police. La disposition n'acquiert cependant pas une portée telle, au 19^e siècle, qu'elle empêcherait les pouvoirs publics d'agir dans un domaine d'activité, fût-il commercial⁷⁷².

Néanmoins, à l'époque, « *il est admis que les pouvoirs publics ne peuvent faire le commerce. En le faisant, ils sortiraient de leur rôle* ». L'Etat n'est donc pas commerçant, parce que « *il agit dans un intérêt public, même lorsqu'il accomplit des actes qualifiés de commerciaux. Il ne contracte notamment pas des obligations commerciales, à raison de l'exploitation de ses chemins de fer* »⁷⁷³. Au-delà de la liberté de commerce et d'industrie, un principe général semblait donc exister qui interdisait à l'Etat d'ériger en service public une activité commerciale. La consécration invoquée de ce principe par la Cour de cassation est cependant particulièrement alambiquée. L'Etat ne peut pas faire le commerce ? Donc s'il en fait, en exploitant ses lignes de chemins de fer par exemple, en réalité il n'en fait pas, puisqu'il agit dans l'intérêt général. Ce raisonnement, qui va faire des émules au 20^e siècle, est une première manière, assez simpliste, d'éviter la limite qui serait imposée à l'action étatique.

Par ailleurs, l'Etat a institué le Crédit communal, la SNCV, la SNDE et quelques autres institutions sous la forme de sociétés commerciales, dont les pouvoirs publics sont seuls

ressources qu'il présente, et calculer d'avance les résultats que produiront pour son commerce, son industrie ou son agriculture, telle route, tel canal que l'on propose d'ouvrir ».

⁷⁷² Le décret est publié dans la *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil-d'Etat*, t. II, Paris, Guyot, 1824, p. 282 – disponible sur <http://google.books.be>. Voy. son examen sous l'angle du droit de patente chez J. DE FOOZ (1859), *op.cit.*, t. I, pp. 271 et s. ; ou sous les angles de l'égalité et de la liberté d'association chez O. ORBAN (1911), *Le droit constitutionnel...*, *op.cit.*, t. III, pp. 179-183 et 575 et s. ; et d'un point de vue historique : F. STEVENS (1984), « L'introduction du décret d'Allarde 12-17 mars 1791 et de la loi Le Chapelier dans les départements réunis ».

⁷⁷³ Rapport de la commission, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1898-1899, n° 98, p. 7, qui cite notamment les *Pandectes belges*, t. 20 (1886), v° « Commerçant », n° 105 à 111 ; G. BELTJENS (1910), *Encyclopédie du droit commercial belge*, t. I, p. 12, n° 123 à 128. Ce point de vue se fonde sur Cass. 14 novembre 1844, *Pasicrisie*, 1844, I, p. 274, qui juge que « *l'établissement des chemins de fer ne forme pas une simple entreprise industrielle et d'intérêt privé, mais constitue une véritable création nationale, n'ayant uniquement en vue que les intérêts généraux du pays* », et en conclut que l'administration ne fait pas acte de commerce.

actionnaires. Nous avons vu, pour la SNCV, que la Cour de cassation avait décidé en 1894 qu'elle était une société commerciale, faisant acte de commerce et soumise à la juridiction des tribunaux de commerce. La création d'une société distincte de l'Etat et disposant d'une personnalité propre est ainsi une seconde façon de contourner l'interdiction de principe de faire du commerce.

Ce procédé inspire directement les communes, pressées de s'associer, dans le dernier quart du 19^e siècle, pour réduire les frais d'établissement et d'exploitation de nombreux objets d'intérêt communal, dont les chemins de fer vicinaux et les distributions d'eau. Elles constituent à cette fin des sociétés anonymes ou coopératives, dont la légalité ou la constitutionnalité est mise en cause. En effet, « *quelque étendue que soit sa sphère d'action, la commune est contenue dans les bornes de sa mission qui est toute d'intérêt public. Ses droits sont corrélatifs à ses devoirs. L'intérêt public étant le mobile obligé de ses actes, il en résulte une conséquence importante (...): c'est qu'elle n'est jamais censée poursuivre un but de spéculation ou de lucre. Elle ne peut donc faire le commerce* »⁷⁷⁴. L'objet des lois de 1899 en matière vicinale ou de 1907 en matière de distributions d'eau vise donc précisément à autoriser l'usage des formes commerciales pour les associations de communes, tout en préservant leur nature civile. C'est un troisième mode utilisé par l'Etat qui permet de s'écarter de la limite imposée par l'interdiction de principe, pour les pouvoirs publics, d'exercer des activités dans un but commercial.

Les deux conditions matérielles entourant la création d'un service public au 19^e siècle ne semblent donc pas vraiment apte à remettre en cause la validité de cette création : entre une interdiction de principe d'exercer une activité commerciale assez facilement contournée, et la référence à un intérêt public intrinsèque à la création du service, le pouvoir créateur de l'Etat semble, à l'époque, à peu près illimité.

B. Les critères d'appréciation de l'intérêt général

Si les autorités publiques disposent d'un large pouvoir pour ériger une activité en service public, leurs choix semblent respecter certains critères, ou sont parfois guidés par des normes qui leur imposent d'agir. En réalité, nous semble-t-il, c'est l'intérêt public qui se décline ainsi sous différentes formes. Son appréciation, bien qu'envisagée au cas par cas, ne paraît pas pour autant discrétionnaire dans le chef des pouvoirs publics.

La présente section n'examine donc pas, pour rappel, le choix du mode de gestion publique ou privée du service, deuxième étape examinée dans le chapitre suivant. Mais il est vrai que la distinction n'est pas toujours évidente : les critères se recoupent parfois, et le législateur n'a pas chaque fois distingué les deux questions. Trois situations se dégagent de l'examen des motifs ayant justifié l'intervention publique dans les quatre secteurs étudiés : soit il est fait référence à la garantie de droits fondamentaux, soit les gouvernants constatent la carence de l'initiative privée, soit encore l'activité d'intérêt général est appelée à s'exercer sur le domaine public.

⁷⁷⁴ Rapport de la commission, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1898-1899, n° 98, p. 5.

1) *La garantie de droits constitutionnels ou de besoins fondamentaux*

Il ressort tout d'abord, en matière postale, que le contrôle du service par l'Etat serait le mieux à même d'assurer les « *garanties individuelles* » des utilisateurs, à savoir principalement le secret de la correspondance. Assurer les garanties individuelles constituerait donc un premier critère d'érection d'une activité en service public. Ce critère est confirmé par d'autres activités prévues dans la Constitution, assurées, réglementées ou subsidiées par l'Etat, et qualifiées de service public. C'est le cas, au 19^e siècle, de l'enseignement, de la justice ou de la force publique, par exemple. La garantie du secret des correspondances est aussi invoquée pour les télégraphes, les téléphones puis les radiocommunications. Il nous semble même, mais l'idée est teintée là d'anachronisme, que les références à la Constitution imposent aux pouvoirs publics l'érection de l'activité en service public, dans le sens donné à cette notion pour le 19^e siècle. Il ne paraît pas envisageable, en effet, que les activités évoquées par la Constitution, telles la justice, l'enseignement ou les communications respectueuses du secret de la correspondance, ne soient pas établies à l'usage de tous, ni que leur accomplissement ne soit pas garanti et contrôlé par les pouvoirs publics. Ce critère pourrait donc même être érigé en règle contraignante pour les gouvernants : ils doivent ériger en service public toute activité prévue par la Constitution.

L'idée est très similaire en matière d'hygiène et de santé publique. Ces matières ne sont pas évoquées par la Constitution de 1831, mais l'on sent une préoccupation presque aussi fondamentale chez le législateur lorsqu'il accroît son contrôle sur les distributions d'eau au début du 20^e siècle. Pour que les intérêts hygiéniques demeurent prépondérants, il faut que le service des eaux alimentaires soit aux mains des pouvoirs publics. Cette préoccupation culmine dans la loi du 26 août 1913 qui qualifie, pour la première fois dans un texte normatif, l'activité de distribution d'eau de « *service public* ».

Le lien d'une activité avec des droits constitutionnels ou des besoins fondamentaux constitue donc, dès le 19^e siècle, un critère décisif pour ériger celle-ci en service public. Le caractère d'utilité publique s'oppose, dans ce cas, à laisser l'activité à la libre initiative des citoyens, supposée moins capable de garantir ces droits ou ces besoins. L'initiative privée, selon les gouvernants, a en effet nécessairement comme objectif prioritaire de dégager des bénéfices, objectif qui risquerait de primer sur les garanties individuelles ou les besoins fondamentaux.

2) *La carence de l'initiative privée*

Plus généralement, l'organisation d'un service public par l'Etat est justifiée par la carence de l'initiative privée pour répondre à un besoin collectif. Cette carence s'entend d'abord de l'absence de toute action des entrepreneurs privés. Le secteur privé se désintéresse complètement d'une activité, notamment parce qu'elle semble trop risquée, peu rentable, ou parce que l'investissement initial serait démesuré. C'est ce qui explique principalement le développement de services financiers par l'administration des postes, ou la création de malles-postes qui suppléent à « *l'industrie privée* ». C'est le même critère qui justifie par exemple, en dehors des secteurs étudiés, la création de la *Caisse générale d'épargne et de retraite* (CGER) en 1865⁷⁷⁵. Dans une certaine mesure, l'Etat

⁷⁷⁵ V. PIRLOT (2008), « Décentralisation administrative et gestion des services publics en Belgique de l'indépendance à nos jours (1830-2006) », p. 49.

a aussi pris les devants sur l'initiative privée pour démarrer la construction de ses chemins de fer, les investisseurs restant plutôt prudents face à l'importance des coûts de premier établissement. Ce n'est cependant pas le principal critère qui a érigé le chemin de fer en service public.

La carence de l'initiative privée est aussi l'argument que la doctrine du 20^e siècle a retenu lorsque le secteur privé n'agit que pour une partie limitée de la population ou des services, en en délaissant les aspects moins rentables. Au 19^e siècle, l'argument est repris sous cette forme en matière téléphonique ou de chemins de fer vicinaux, pour justifier la qualité de service public. La doctrine s'appuie sur « *l'égalité constitutionnelle* » ou « *l'égalité matérielle* » pour justifier l'intervention de l'Etat dans une activité d'intérêt public⁷⁷⁶. Laissée libre, l'exploitation du chemin de fer, du téléphone ou la distribution d'eau, en poursuivant un but lucratif, serait nécessairement à l'origine d'abus, de favoritisme, d'atteinte à la libre concurrence, de tarifs trop élevés et donc peu accessibles pour l'ensemble de la population. Les villages éloignés seraient privés de liaison ferroviaire ou de téléphone, tout comme les quartiers pauvres seraient privés de distribution d'eau. A la question de savoir si l'établissement et l'exploitation des réseaux téléphoniques « *sont bien matière à concession et si l'un et l'autre ne rentrent pas plutôt dans la généralité des branches de l'activité humaine, laissées à l'initiative des citoyens, dégagées de toute entrave, libre de toute intervention des pouvoirs publics* », le gouvernement prône expressément la qualité de service public, en affirmant qu' « *il est nécessaire que l'autorité publique intervienne pour assurer à tous le profit de la nouvelle invention* »⁷⁷⁷. En l'espèce, le problème n'est donc plus l'absence de l'initiative privée ; c'est plutôt l'entreprise privée qui agit mal, en s'abstenant de couvrir une partie de la population ou de se charger d'une partie du service.

L'argument prend encore plus d'importance lorsque l'activité risque d'être exploitée en monopole, pour des raisons économiques ou techniques⁷⁷⁸. Dans ce cas, il faut soit empêcher ce monopole, soit empêcher que le monopole ne soit concentré entre les mains d'un entrepreneur privé. Aux deux extrémités du siècle, la réglementation française et hollandaise des messageries et les premières années de la radiotélégraphie illustrent bien ce risque lié au monopole privé, et la transformation de ces activités, libres au départ, en service public. Les messageries sont cependant concédées, tandis que la radiotélégraphie est érigée en monopole public.

3) *L'utilisation du domaine public*

L'occupation du domaine public n'apparaît pas comme un des motifs retenus parmi les raisons de l'intervention de l'Etat dans les secteurs étudiés. Il n'est en effet pratiquement jamais invoqué lors des débats politiques. Il n'en constitue pas moins un critère juridique susceptible d'avoir justifié l'érection d'une activité d'intérêt général en service public.

Le domaine public – notion issue de l'article 538 du Code civil de 1804, mais qui n'y est pas définie – s'entend des « *choses à la jouissance desquelles chacun peut*

⁷⁷⁶ Voy. O. ORBAN (1911), *Le droit constitutionnel...*, op.cit., pp. 179-187.

⁷⁷⁷ Rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1882-1883, n° 157, pp. 2-5 – notre accent.

⁷⁷⁸ Voy. *infra*, chapitre 2, section I, A, 2).

participer, conformément à leur destination, ou qui sont consacrées à l'un des services publics de la société ». Consacré à l'usage de tous, « *personne n'a le droit d'en jouir à l'exclusion des autres* » ; le domaine public est donc hors commerce, inaliénable, imprescriptible. La seule exception admise est la concession de certains privilèges, de permissions précaires, par contrat, au profit des particuliers⁷⁷⁹. Ce régime de la concession est cependant encore fort confus dans la doctrine⁷⁸⁰. Et, au-delà de ces caractéristiques générales, les contours du domaine public demeurent également controversés⁷⁸¹.

Cette définition du domaine public est d'emblée problématique, pour la question qui nous occupe, en ce qui concerne les choses « *consacrées à l'un des services publics de la société* ». On ne peut en effet trouver un critère du service public dans une notion qui se définit elle-même à partir de la notion de service public, à peine de tourner en rond. Nous écartons donc cette facette du domaine public du champ des critères possibles.

Les biens relevant du domaine public par destination, énumérés par l'article 538 du Code civil, à savoir principalement les « *chemins, routes et rues à la charge de l'Etat, les fleuves et rivières navigables ou flottables* », sont par contre davantage pertinents pour notre propos. Dans ce cas, lorsqu'une activité s'exerce sur ce domaine et qu'elle est considérée comme étant d'utilité publique, elle devient nécessairement un service public. Nous ne voyons pas d'autres explications, en droit, aux discussions relatives à l'établissement des premières lignes de chemin de fer. D'emblée, en effet, le débat porte sur l'octroi d'une concession ou sur l'exploitation directe par l'Etat. Personne ne se demande, contrairement aux téléphones quelques dizaines d'années plus tard, s'il s'agit d'une activité qui pourrait être laissée à la libre initiative des citoyens. Ce silence s'explique, à notre avis, par la nature même du chemin de fer, qui s'inscrit « *par destination* » dans les chemins visés à l'article 538 du Code civil. Le silence n'est d'ailleurs pas total. Dans l'exposé des motifs de la loi de 1834, le législateur insiste : « *cette entreprise vraiment nationale ne saurait être abandonnée à l'exploitation particulière, aux caprices ou à l'avidité de l'intérêt privé. Prolongement de la mer et de nos deux principaux fleuves, une telle communication doit rester dans le domaine public* »⁷⁸². De manière unanime ensuite, la doctrine et la jurisprudence considèrent que les chemins de fer font partie du domaine public, même lorsque leur construction et leur exploitation ont été concédés à des compagnies privées. Le même critère s'applique *a fortiori* pour les chemins de fer vicinaux, les tramways ou les messageries. Le déclin de ces dernières et leur subordination aux chemins de fer explique sans doute que l'activité perde brièvement son caractère d'intérêt général, et donc sa qualité de service public, entre 1891 et 1893. Le régime d'autorisation instauré par la loi du 14 juillet 1893 nous paraît cependant à nouveau fondé sur l'exercice d'une activité d'intérêt général sur le domaine public, et donc méritant la qualification de service public⁷⁸³.

⁷⁷⁹ J. DE FOOZ (1861), *op.cit.*, t. II, pp. 53-54 ; A. GIRON (1881), *op.cit.*, t. 1, pp. 304-307 ; O. ORBAN (1909), *Manuel de droit administratif...*, *op.cit.*, pp. 361-369.

⁷⁸⁰ Voy. *infra*, chapitre 3, section I, A, 2).

⁷⁸¹ Voy. la brève synthèse effectuée dans la thèse de P. ORIANNE (1961), *La loi et le contrat dans les Concessions de service public*, pp. 38-40.

⁷⁸² Exposé des motifs de la loi du 1^{er} mai 1834, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1832-1833, 19 juin 1833, p. 3.

⁷⁸³ Le terme est d'ailleurs utilisé dans l'intitulé de la loi, relative aux « *services publics et réguliers de transport en commun par terre* », mais pas dans son acception juridique. Comp., en faveur de la qualité de service public, avec la législation de l'entre-deux-guerres (*infra*, 2^e Partie) et son appréciation par A. BUTTGENBACH (1959), *Manuel de droit administratif*, p. 239.

Ce dernier exemple rappelle que l'emprise sur le domaine public ne suffit pas : il existait de nombreuses activités (affichage, commerce ambulant, foires et marchés, etc.) exercées sur le domaine public qui ne constituaient pas un service public. Le caractère d'utilité publique ou d'intérêt général de l'activité revêt donc, comme pour tous les critères, et malgré son contenu éminemment politique et casuel, une réelle importance pour ériger une activité en service public.

* *

*

Les autres justifications de l'intervention de l'Etat sont nombreuses dans les quatre secteurs étudiés. Elles ne permettent cependant pas, à notre estime, de justifier l'érection d'une activité en service public, mais se limitent à justifier le choix de la gestion publique ou privée du service public, le cas échéant en monopole (*voy. infra*). Ainsi, par exemple, la concurrence très nuisible entre les sociétés concessionnaires de téléphones, au début des années 1880, ne justifie pas le choix du service public : le fait d'avoir concédé le service démontre que ce choix est antérieur. Il justifie par contre le rachat de ces concessions et leur exploitation en régie par l'administration, sous la forme d'un monopole public.

De même, les motivations budgétaires ou le soutien au commerce et à l'industrie, qui expliquent en grande partie l'intervention de l'Etat d'un point de vue politique et idéologique, ne permettent pas d'ériger une activité en service public. Il n'y a en effet pas d'exemple dans les secteurs étudiés où une société privée gérait librement – donc en dehors du cadre d'une concession – un service que l'Etat se serait ensuite permis d'ériger en service public pour des raisons fiscales ou économiques, sans se fonder sur un des trois critères décrits ci-dessus. L'explication demeure sans doute idéologique : lorsque le secteur privé agit sans porter atteinte à un droit constitutionnel ou à l'égalité constitutionnelle, et sans empiéter sur le domaine public, l'Etat libéral n'intervient pas.

CHAPITRE 3. L'ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS

Après avoir choisi plus ou moins explicitement d'ériger une activité en service public, les pouvoirs publics organisent ensuite l'exploitation de l'activité, le plus souvent au moyen d'actes normatifs. Contrairement aux développements qui précèdent, le choix de modes de gestion public ou privé, en monopole ou en concurrence, les voies de financement et les principales règles d'exploitation, font l'objet d'une législation étendue. La relative uniformité du droit applicable aux industries de réseaux n'est cependant pas identifiée par la doctrine administrative. L'exposé qui suit demeure donc, en droit, largement original.

La première section est consacrée à la très délicate question de la gestion publique ou privée des services étudiés. Cette question est étroitement liée au choix ou à l'obligation d'exploiter l'activité concernée en monopole, au point qu'il ne nous a pas paru pertinent d'en distinguer ces deux aspects. Si le secteur privé ne peut pas agir, le service est en effet nécessairement érigé en monopole public. La crainte du monopole privé n'empêche par ailleurs pas la concession de l'exploitation aux particuliers. Le choix de l'exploitation publique ne suffit pas. Il faut ensuite étudier quelles institutions publiques sont chargées du service : administration centrale ou organismes décentralisés. L'exposé tente ainsi de démêler les fils justifiant l'existence de ces différents modes de gestion des industries de réseaux.

De manière plus synthétique, la seconde section traite des modes de financement des services exploités par les pouvoirs publics. Les péages, les impôts et les emprunts constituent les trois procédés dominant cette question budgétaire. Dans le même esprit, enfin, c'est la recherche de règles communes d'exploitation qui fait l'objet de la troisième et dernière section de ce chapitre. Au contraire de la première, ces deux dernières sections se limitent à une analyse strictement juridique. Les sources étudiées se prêtent mal à une analyse politique systématique des choix posés par les gouvernants.

SECTION I – LES MODES DE GESTION

La principale question qui se pose aux pouvoirs publics, lorsqu'ils ont choisi d'ériger une activité en service public, est celle de son mode de gestion. Le débat à l'origine de la création des chemins de fer l'illustre parfaitement : la concession aux entrepreneurs privés ou l'exploitation directe par l'Etat nourrit des discussions interminables et passionnées pendant près de deux années. Ce débat est d'ailleurs directement à l'origine de l'adoption de la première loi relative aux concessions de péages, en 1832. Le choix de l'exploitation publique ou privée est étroitement lié à la question du monopole des activités de service public, sans cependant déterminer celui-ci. Dans les faits, l'ensemble des services étudiés sont exploités en monopole – le plus souvent public – à l'aube du 20^e siècle.

Lorsque les entrepreneurs privés ont la possibilité d'agir, ils bénéficient le plus souvent d'un régime de concession, très proche de celui adopté en 1832, ou parfois d'un simple régime d'autorisation. Si l'exploitation publique est préférée, il faut encore décider quelle institution publique va s'en charger : l'administration centrale, les pouvoirs

locaux, ou d'autres institutions publiques, telles les sociétés nationales ou les intercommunales.

A. Le choix de l'exploitation publique ou privée

Au 19^e siècle, la distinction entre les personnes publiques et privées est, en droit, relativement aisée. La « *personnalité juridique* », cette notion qui consacre l'existence et la capacité d'agir d'une personne dans le langage juridique, est un attribut naturel de chaque citoyen, qui est une personne privée. Elle constitue par contre une véritable faveur – la « *personnalité morale* » – lorsqu'elle est octroyée à une association⁷⁸⁴. L'Etat, les provinces, les communes et les établissements publics qu'ils créent, bénéficient de la personnalité morale, et sont des personnes publiques. Toute autre association doit recevoir une autorisation spéciale du législateur ou du gouvernement pour bénéficier de la personnalité morale. Elle prend alors le plus souvent la forme d'une société (commerciale) ou d'une fondation (non commerciale), qui sont des personnes privées.

La préoccupation récurrente des gouvernants est donc de savoir qui, d'une personne publique ou d'une personne privée, peut se charger de l'exploitation du service d'intérêt public qu'ils établissent. Le choix peut se porter soit sur un monopole public, soit sur une exploitation conjointe par l'Etat et par le secteur privé, soit sur la concession de toute l'exploitation aux particuliers.

1) L'Etat agit seul : le monopole public

Le choix d'exploiter l'activité de service public en monopole semble remonter à des temps lointains. Le privilège postal remonte en effet à la fin du Moyen Age. Le qualifier de monopole – le terme revient fréquemment dans la littérature historique – semble cependant anachronique. Sous l'Ancien régime, un monopole désigne par exemple, dans les *Pays de Liège, de Luxembourg, Namur & Autres*, une « *convention frauduleuse, expresse ou tacite, entre plusieurs Marchands, ou Ouvriers, faite afin d'obliger ceux qui auront besoin d'eux, de passer à telles conditions qu'ils voudront* », passible de confiscation des biens, de « *correction arbitraire* » et même de bannissement⁷⁸⁵. La référence au monopole au 19^e siècle renvoie également systématiquement aux privilèges des corporations en matière commerciale et industrielle, qui « *usaient du monopole et s'en montraient fort jalouses* »⁷⁸⁶. C'est

⁷⁸⁴ A l'époque, l'hostilité à la personnalité juridique était grande : le législateur craignait notamment la *mainmorte*, qui désignait le droit sur les biens possédés par les congrégations religieuses ou les hôpitaux, notamment. Ces institutions ayant une existence illimitée, leurs biens échappaient aux droits de successions. La personnalité morale est d'ailleurs abolie par la Révolution française, qui y voyait un des privilèges dont aurait abusé l'Eglise ou les corporations. Voy. notamment C. DE BROUCKÈRE, F. TIELEMANS (1846), *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, t. VII, v° « Etablissements publics et privés », p. 141 ; H. VELGE (1942), *Associations et fondations en Belgique. Histoire et théories*, Bruxelles, Bruylant, 1942, pp. 35 et 42 ; V. PIRLOT (2008), « Décentralisation administrative et gestion des services publics en Belgique de l'indépendance à nos jours (1830-2006) », pp. 58-59.

⁷⁸⁵ D.F. SOHET (1770-1772), *Instituts de droit, Livre cinquième contenant le Traité des matières criminelles*, titre XVIII, p. 41.

⁷⁸⁶ *Pandectes belges*, t. 66 (1900), v° « Monopole », col. 334.

l'abolition des corporations qui est d'ailleurs principalement visée par le décret d'Allarde déjà cité, lequel consacre la liberté de commerce et d'industrie.

Ce n'est qu'après l'indépendance belge que le terme s'utilise dans le sens connu aujourd'hui, celui du privilège exclusif d'exploiter, de fabriquer ou de vendre certains biens ou services. L'existence d'un monopole est étroitement encadrée par l'article 6 de la Constitution, qui consacre l'égalité des Belges devant la loi. Selon Orban, « *les monopoles (...) ne sont pas contraires à l'égalité, ni à la liberté [de commerce et d'industrie], ni à la propriété, dès que leur institution est justifiée par l'utilité publique. Un monopole, en effet, n'est qu'une forme d'impôt ; c'est une restriction imposée à la liberté, dans un but fiscal, auquel se joignent parfois des buts moraux ou économiques* »⁷⁸⁷. En dehors de ce cadre précis, tout monopole est contraire à l'égalité et à la liberté de commerce et d'industrie, et est par conséquent considéré comme illicite.

Dans les secteurs étudiés, seule la poste aux lettres constitue un monopole légal – un « *monopole d'Etat* », dit Orban – expressément prévu par les lois successives qui la concernent. Deux autres services sont également exploités en monopole, plutôt factuel bien que déduit de la loi. Il résulte des autorisations accordées au gouvernement pour exploiter l'axe central des chemins de fer de l'Etat et les télégraphes. L'Etat s'engage encore dans la voie du monopole public par les décisions gouvernementales de rachat des concessions dans les téléphones et dans les chemins de fer nationaux. Les distributions d'eau constituent enfin le plus souvent, *de facto*, des monopoles publics, mis en place par décision communale ou intercommunale. Au début du 20^e siècle, par des processus de décision fort distincts, la plupart des activités étudiées sont donc des monopoles publics.

*

Trois motifs sont avancés par Orban pour justifier le choix du monopole public : l'intérêt fiscal, l'intérêt économique et – plus exceptionnellement – l'intérêt moral.

L'intérêt fiscal est essentiellement celui qui justifie, à partir du 18^e siècle, le monopole des postes. Et cet intérêt reste bien présent au cours du 19^e siècle, même s'il s'amenuise avec le temps. La poste aux lettres est d'ailleurs le seul secteur étudié qui réalise, de manière constante et non contestée, des bénéfices considérables jusqu'à la Première Guerre mondiale. Le monopole a une valeur « *comminatoire* »⁷⁸⁸, qui veut empêcher toute concurrence de rivaliser avec lui, au préjudice des intérêts du Trésor public. S'il est vrai que les infractions au monopole sont faiblement poursuivies, c'est surtout parce que cette concurrence est devenue inexistante. De manière générale, les *Pandectes* ajoutent que « *l'Etat monopoleur use de cette facilité pour se créer, au profit de son trésor, des bénéfices d'exploitation plus ou moins considérables* », mais précisent aussitôt que « *la masse du public en profite indirectement puisqu'elle est ainsi soulagée, à due concurrence, de la contribution qu'elle doit fournir (...). L'impôt prélevé sur la fortune publique sous forme de monopole est généralement d'une perception facile et*

⁷⁸⁷ O. ORBAN (1911), *Le droit constitutionnel...*, *op.cit.*, t. III, p. 181. Voy. dans le même sens les *Pandectes belges* (1900), *op.cit.*, v^o « Monopole », col. 335-336 ; E. BREES (1906), *Les régies et les concessions communales en Belgique*, pp. 11-12.

⁷⁸⁸ Intervention de Edouard D'HUART, ministre catholique des finances, à la Chambre le 14 novembre 1835, *M.B.*, 16 novembre 1835.

*peu vexatoire ; il ne prête guère aux contestations et chaque particulier est maître de régler soi-même la participation qu'il y prend, d'après l'ampleur ou la modération qu'il apporte dans l'emploi des services monopolisés »*⁷⁸⁹. Si ces affirmations visent non seulement les services postaux, mais aussi les chemins de fer nationaux, les télégraphes et les téléphones, tous monopolisés par l'Etat au début du 20^e siècle, elles doivent néanmoins être nuancées. Dans ces trois derniers cas, ce n'est pas seulement l'intérêt fiscal (d'ailleurs non avéré pour ces services avant 1900), qui a conduit à choisir l'exploitation publique, mais également des raisons économiques et politiques.

L'intérêt économique est en effet le motif prédominant qui justifie le choix d'un monopole. Les *Pandectes* l'expliquent clairement : sécurité, régularité, ordre, célérité, publicité, responsabilité, stabilité des tarifs, égalité proportionnelle de ceux-ci, « *la plupart de ces avantages ne peuvent être réalisés que par un entrepreneur puissant, opulant [sic.], peu sensible aux vicissitudes des affaires. Dans de telles entreprises, une grande centralisation permet l'application de procédés uniformes (...). La centralisation permet en même temps un abaissement notable des dépenses d'exploitation »*⁷⁹⁰. L'objectif économique est ainsi triple : à la fois améliorer la qualité du service, permettre la réalisation d'économies d'échelle et rendre possible la subvention croisée de services moins rentables. Si le monopole est ainsi particulièrement justifié d'un point de vue économique, il n'explique pourtant pas que celui-ci soit exploité par un pouvoir public.

Le législateur a maintes fois rappelé ces objectifs économiques dans les industries de réseaux. Le monopole postal est fréquemment justifié par les améliorations notables des services. Ces améliorations ne constituent cependant pas seulement la justification, voire la légitimation de ce monopole ; elles en sont également explicitement la contrepartie. Elles ont enfin significativement contribué à renforcer le privilège postal, décourageant toute initiative concurrente. Les nombreuses lois de reprise ou de rachat des concessions de chemins de fer reprennent également les mêmes arguments économiques. La volonté d'unifier et d'uniformiser le réseau ferroviaire, en ce compris avec les lignes internationales, pour améliorer la qualité du service, est le principal objectif de la politique de rachat des concessions menées à la toute fin du 19^e siècle. Les problèmes de connexion entre les différents réseaux téléphoniques urbains, puis l'inquiétante croissance du monopole des sociétés *Bell*, justifient de même le rachat des concessions téléphoniques à partir de 1893. Le monopole s'impose d'autant plus qu'il permettrait de financer l'extension du réseau téléphonique aux localités moins rentables. Dans la distribution d'eau, la création d'une intercommunale, qui reçoit *de facto* le monopole du service sur le territoire des communes associées, permet de supporter les lourdes charges de premier établissement et de capter les meilleures eaux. C'est aussi la préservation de la qualité de l'eau et la fourniture des quartiers pauvres qui justifient le choix effectué par plusieurs agglomérations d'exploiter le service en régie.

De manière un peu plus atypique, le monopole des chemins de fer sur l'ossature du réseau, construite entre 1834 et 1843 est fondé sur le caractère essentiel de « *la facilité et le bon marché des transports »*, mais aussi sur la crainte de livrer cet axe ferroviaire essentiel à des concessionnaires étrangers, proches des Hollandais. Le monopole télégraphique repose quant à lui non seulement sur l'intérêt de ce moyen de communication « *qui touche de si près à l'intérêt de la sûreté publique »*, mais surtout

⁷⁸⁹ *Pandectes belges* (1900), *op.cit.*, v^o « Monopole », col. 335.

⁷⁹⁰ *Pandectes belges* (1900), *op.cit.*, v^o « Monopole », col. 335.

sur le fait qu'il se « *lie si intimement à [l'exploitation] des chemins de fer, et que la communauté de locaux, d'administration et de surveillance, en simplifiant les rouages, assurera la régularité et l'économie de ce double service* »⁷⁹¹. Les motifs économiques sont dans ces deux cas partagés avec des motifs d'intérêt national, principalement de sécurité intérieure ou extérieure.

La conclusion donnée par les *Pandectes* à propos de l'argument économique est cependant implacable : « *les monopoles d'Etat donnent encore lieu à une remarque générale qui ne peut être négligée : c'est que l'économie qui devrait, théoriquement, résulter de leur fonctionnement ne se réalise jamais, ou du moins jamais toute entière, dans la pratique, à cause du défaut d'habileté que montrent tous les gouvernements dans les gestions commerciales et industrielles. Quelle que soit la valeur des raisons philosophiques qui ont été alléguées pour expliquer cette incapacité, le fait tombe sous l'observation (...); et de là se tire un argument empirique fort sérieux contre l'intervention de l'Etat dans le domaine du travail, dans tous les cas où la nécessité de cette intervention n'est pas démontrée* »⁷⁹². L'argument économique est ainsi à la fois déterminant, pour justifier le monopole, mais insuffisant pour expliquer l'exploitation publique. La crainte du monopole privé est, certes, constante, mais elle n'empêche pas la concession de nombreux monopoles de fait, en particulier au niveau local (voy. *infra*). Outre les deux motifs de sécurité nationale évoqués, il faut sans doute encore chercher ailleurs la raison de la concentration de ces grands monopoles entre les mains de l'Etat. Le motif déterminant est alors vraisemblablement politique. Ces grands services publics ont été considérés comme étant d'intérêt national, voire international, au point que leur monopole ne pouvait être concédé à une société privée.

L'intérêt moral enfin, pris au sens large, constitue également une cause de justification plus exceptionnelle du monopole public. Lorsqu'il couvre la protection du secret de la correspondance ou favorise les liens familiaux, il s'agit d'abord d'une cause de légitimation d'un monopole essentiellement fiscal, durant les premières années de l'Etat belge. Par contre, en matière de distribution d'eau, l'argument hygiénique est prépondérant. Il comporte une réelle dimension d'amélioration sanitaire et sociale des couches défavorisées de la population. L'importance de la fourniture d'une eau saine à tous est le principal motif justifiant l'exploitation en régie des distributions d'eau par les communes, puis les intercommunales.

* * *

*

Les trois motifs distingués par Orban sont donc incontestablement au cœur du choix de la gestion en monopole public. Il convient cependant de nuancer la dimension fiscale de ces monopoles, qu'il met en exergue. Le caractère bénéficiaire du service est en

⁷⁹¹ Exposé des motifs de la loi du 1^{er} mai 1834, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1832-1833, 19 juin 1833, pp. 2-3 ; exposé des motifs de la loi du 4 juin 1850, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1849-1850, n° 171, pp. 2-3. Comp. avec la justification française du monopole télégraphique : « *L'utilité d'un télégraphe était si évidente à tous les yeux que la question ne fut pas même posée, quant au droit du gouvernement à monopoliser les télégraphes en vertu d'une loi, on s'appuya sur l'exemple de la poste, et c'est ce qui entraîna l'unanimité* » (Lettre (ou projet) non signé au ministre de la justice, 2 mars 1843, A.G.R., Ministère de la Justice, Administration de la Sûreté publique, Dossiers généraux, Régime français - 1914, n° 199).

⁷⁹² *Pandectes belges* (1900), *op.cit.*, v° « Monopole », col. 336.

effet resté controversé dans les chemins de fer. Il est très incertain, voire inexistant, durant certaines périodes d'exploitation des télégraphes ou des distributions d'eau. Si c'est le monopole postal qui a justifié son analyse, nous avons pu constater également que la dimension fiscale de celui-ci avait progressivement perdu de son importance au cours du 19^e siècle.

Le choix du monopole public est plutôt fondé sur un faisceau de critères liés, d'une part, à l'intérêt des pouvoirs publics (intérêt national, économies budgétaires, améliorations apportées par le télégraphe aux chemins de fer, sécurité intérieure ou extérieure) et, d'autre part, à l'intérêt des utilisateurs (amélioration du service au public, à savoir principalement le commerce, l'industrie et les classes favorisées ; mais aussi l'assainissement des quartiers habités par les classes laborieuses). Les critères économiques justifient essentiellement le monopole, tandis que les critères politiques, fiscaux ou moraux expliquent davantage l'exploitation par les pouvoirs publics.

2) *L'Etat n'agit pas : la concession du service public*

Dans certains secteurs, une activité considérée comme étant un service public est néanmoins laissée entièrement aux mains de l'initiative privée. En contrepartie, un régime sévère d'obligations et de contrôle est organisé par les pouvoirs publics, le plus souvent sous la forme d'un contrat de concession, parfois sous un simple régime d'autorisation administrative. Ainsi, le régime de concession mis en place par Guillaume Ier en 1829 pour les messageries, soucieux du « *service du public* », entend maintenir celles-ci aux mains des entrepreneurs privés. L'intention toute libérale est de nuire le moins possible aux intérêts particuliers.

Dans le nouvel Etat belge, la concession « *est l'acte par lequel l'autorité publique accorde à quelqu'un la propriété ou la jouissance d'une chose dont elle a la disposition, non comme propriétaire, mais comme autorité, et que personne ne peut acquérir ou posséder par les moyens ordinaires du droit, notamment par vente, donation, échange, louage, etc.* »⁷⁹³. La concession est soit régie par une loi particulière, spécifique à un projet d'envergure⁷⁹⁴, soit régie par la loi provisoire du 19 juillet 1832 relative aux concessions de péages, régulièrement prorogée jusqu'à l'adoption de la loi définitive du 10 mai 1862. Ce régime légal, né à la suite de la première proposition de concession d'un chemin de fer, a principalement pour objectif la construction de nouvelles voies de communications (routes, canaux et chemins de fer). Les investissements nécessaires pour ces travaux d'infrastructures pouvaient difficilement être financés par le budget encore modeste de l'Etat⁷⁹⁵. La loi limite les concessions à une durée maximale de 90 ans. Elle prévoit que « *aucune concession ne peut avoir lieu que par voie d'adjudication publique et qu'après enquête sur l'utilité des travaux, la hauteur du péage et sa durée* ». Le droit d'octroyer des concessions de péages est également accordé aux communes et aux provinces, moyennant autorisation par arrêté royal, et ce principalement dans le but de favoriser la construction de routes,

⁷⁹³ C. DE BROUCKÈRE, F. TIELEMANS (1838), *op.cit.*, t. V, v° « Concession », p. 280.

⁷⁹⁴ Soit une loi propre une ligne de chemin de fer déterminée, soit une loi propre à un secteur déterminé, telles celles adoptées en 1875 sur les concessions de tramways et en 1876 sur les concessions de télégraphie locale. Les règles de base sont le plus souvent comparables au régime des lois de 1832 et 1862.

⁷⁹⁵ B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom. Transport en communicatie tijdens de 19^{de} eeuw*, p. 73.

voire de canaux⁷⁹⁶. L'obligation d'attribuer un contrat public moyennant une adjudication publique est neuve (la possibilité existait, pas l'obligation). Cette obligation ne vaut en principe que lorsque c'est le gouvernement qui attribue la concession ; le législateur peut passer outre, ce qu'il fait à diverses reprises pour concéder des chemins de fer. La loi de 1832 « *a surtout pour but de limiter les initiatives de l'exécutif et de garantir le contrôle et l'intervention du Parlement* »⁷⁹⁷. La concession ne constitue cependant pas le seul mode de gestion d'un service public par le secteur privé. Le service de la poste à cheval est à cet égard très particulier. Chargés d'un service public, les maîtres de poste sont néanmoins étrangers à l'administration : ce n'est pas leur rémunération qui est prévue au budget, mais des frais de transport des lettres. Les messageries, requalifiées de transport en commun par terre, ne sont plus soumises qu'à un régime d'autorisation, à partir de 1893. Ni adjudication publique, ni contrat, l'initiative est entièrement privée, mais l'exploitation demeure celle d'un service public. Concessions et régimes d'autorisation s'inscrivent dans l'idéologie libérale de l'époque, selon laquelle « *laisser l'Industrie libre de projeter et d'établir les communications qu'elle croit utiles (...) semble conforme à la maxime fondamentale des économistes : "Qu'en tout ce qui regarde l'industrie et le commerce, le Gouvernement doit laisser faire (...)"* »⁷⁹⁸.

La doctrine du « laisser faire » et la recherche de financement ne représentent cependant pas les seules raisons pour lesquelles l'Etat n'agit pas et concède l'intégralité du service public au secteur privé. Ce choix s'impose surtout lorsque l'Etat ne peut pas ou ne veut pas intervenir. Il ne peut se mêler des intérêts locaux, qui relèvent exclusivement de l'autonomie communale. Les quelques concessions de distribution d'eau demeurent donc dans le giron communal. De même, il ne souhaite pas intervenir dans les lignes locales de tramways ou de télégraphie, dont les concessions sont organisées par les lois de 1875 et 1876. Dans le premier cas surtout pour préserver l'autonomie communale, dans le second parce qu'il n'en voit pas l'utilité (pour rappel, aucune demande de concession de télégraphie locale n'est d'ailleurs formulée après l'adoption de la loi), mais aussi parce qu'il n'en a pas les moyens (l'exploitation télégraphique est en perte à cette époque). C'est une absence d'intérêt similaire qui permet au secteur privé d'agir seul dans la télégraphie optique, puis sous contrôle gouvernemental dans les premières années de la télégraphie électrique (1846-1850) ou de la téléphonie (1879-1883).

Au niveau local, enfin, l'argument financier nous paraît prépondérant⁷⁹⁹, même si un auteur de l'époque l'attribue « *à la fois au voisinage de la France, où le système de la concession est en grande faveur, et à l'influence très prédominante encore des doctrines manchestériennes* », très libérales. Les concessions sont en effet majoritaires dans les

⁷⁹⁶ Art. 1, 3, 4 et 5 de la loi du 19 juillet 1832 concernant les concessions de péages, *Pasinomie*, 1831-1832, p. 403, ainsi que les discussions parlementaires en note. A noter que les députés avaient d'abord employé l'expression très actuelle de « *adjudication avec concurrence et publicité* » (rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1831-1832, 6 juillet 1832, p. 5). Voy. encore les arrêtés royaux du 18 juillet 1832 relatif aux formalités préliminaires à l'exécution des travaux publics, et du 26 août 1832 relatif aux projets de travaux d'utilité publique, *Pasinomie*, 1831-1832, pp. 401 et 491.

⁷⁹⁷ M. LAFFUT (1985-1995), *Les chemins de fer belges (1830-1913)*..., p. 196. Voy. aussi les *Pandectes belges*, t. 6 (1881), v° « Adjudication par l'Etat », col. 347-357 ; B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom. Transport en communicatie tijdens de 19^{de} eeuw*, pp. 72-77.

⁷⁹⁸ P. SIMONS, G. DE RIDDER, *Notes sur la question du mode d'exécution*, Bruxelles, juin 1833, p. 8, A.G.R., Papiers Charles Rogier, n° 454.

⁷⁹⁹ Tel est le principal argument utilisée à Gand pour privilégier la concession du service de distribution d'eau (S. DE GROOTE (1986), « De watervoorziening in Gent vanaf het midden van de 19de eeuw tot in het begin van de 20ste eeuw », p. 211).

domaines des tramways, de la fourniture du gaz ou de l'électricité ; certaines concessions de distribution d'eau existent également⁸⁰⁰. Les entrepreneurs privés sont de toute évidence attirés par ces activités rémunératrices, malgré l'importance des investissements nécessaires, alors que beaucoup de communes hésitent à financer elles-mêmes tous ces travaux.

L'idéologie libérale sûrement mais faiblement, le besoin de financement surtout, ou le relatif désintérêt des pouvoirs publics pour le service, expliquent donc la plupart des concessions octroyées au cours du 19^e siècle.

*

Une préoccupation demeure cependant constante à l'esprit des gouvernants. Il faut empêcher la création de monopoles privés. « *Dans les grandes entreprises qui touchent aux intérêts de plusieurs provinces, de plusieurs industries, qui exigent des capitaux considérables, le système de concession, alors, devient nécessairement une source d'abus intarissables : au lieu d'encourager la liberté, c'est le monopole [privé] qu'on favorise* »⁸⁰¹. On l'a vu, cette crainte peut être un motif suffisant pour ériger une activité en service public. Revêtu de cette qualité, le monopole privé est moins inquiétant : « *les monopoles concédés rencontrent dans l'économie des traités de concessions des restrictions importantes, dont les principales sont relatives à la durée des concessions, à l'étendue du monopole, à la tarification de son objet, à la surveillance exercée sur les concessionnaires, à la faculté de reprise et de rachat* »⁸⁰².

Il n'empêche, de manière presque systématique, les lois relatives aux concessions vont interdire l'octroi de droits exclusifs en faveur d'un seul concessionnaire. Outre les lois de 1832 et de 1862, le monopole privé est ainsi exclu du règlement de 1829 et de la loi de 1893 relatifs aux messageries, comme de la loi de 1875 relative aux concessions de tramways. Une telle interdiction reste néanmoins le plus souvent un vœu pieux. Spécialement au niveau local, tous les services concédés sont exploités en monopole de fait, notamment parce qu'ils impliquent « *l'usage exclusif de la voie publique* », parce qu'il est impossible « *de concéder à différentes entreprises l'exploitation simultanée d'un des services publics dont il s'agit* », parce que « *le sol et le sous-sol des villes existent en quantité forcément limitée* », et à cause de la « *quasi-impossibilité, au point de vue économique, pour un nouveau concessionnaire, de venir faire la concurrence à un concessionnaire ancien* »⁸⁰³. Si le monopole privé peut conduire à l'érection d'une activité en service public, il n'implique donc pas *ipso facto* la gestion publique de ce monopole, au contraire.

La question du monopole demeure, certes, importante pour la qualification du service public. Comme l'analyse des monopoles publics l'a déjà fait comprendre, cette question est cependant moins déterminante pour le choix du mode de gestion publique ou privée au 19^e siècle. C'est éventuellement l'envergure nationale d'un monopole qui implique son exploitation publique. Sinon, et en particulier au niveau local, le fait de constituer un monopole n'implique aucune préférence pour l'exploitation publique ou privée.

⁸⁰⁰ E. BREES (1906), *op.cit.*, p. XV ; E. WITTE (1986), « Gemeenteregies in België (1850-1914) : liberaal interventionisme of socialistisch municipalisme ? ».

⁸⁰¹ P. SIMONS, G. DE RIDDER, *Notes sur la question du mode d'exécution*, Bruxelles, juin 1833, p. 8, A.G.R., Papiers Charles Rogier, n° 454.

⁸⁰² E. BREES (1906), *op.cit.*, p. 16.

⁸⁰³ E. BREES (1906), *op.cit.*, pp. 2-5.

3) L'Etat agit conjointement avec le secteur privé

A plusieurs reprises enfin, les limites entre l'intervention publique et privée ne sont pas si clairement définies.

Dans les chemins de fer, l'ossature du réseau est monopolisée par l'Etat, mais son développement est confié au secteur privé. La timidité des initiatives privées n'a cependant permis aux concessions de se développer qu'à partir du moment où le gouvernement en garantissait le revenu, voire se chargeait de l'exploitation. Cette ouverture aux compagnies privées est principalement due à des raisons budgétaires et financières. L'Etat ne pouvait plus se permettre d'accroître son endettement dans les infrastructures ferroviaires, dans un contexte de déficit budgétaire important. Vingt-cinq ans plus tard, l'Etat rachète progressivement le réseau concédé, à la fois à cause des nombreuses difficultés des concessionnaires – tant financières qu'organisationnelles –, mais aussi pour uniformiser et améliorer l'exploitation du réseau ferroviaire. La loi de 1883 relative aux téléphones autorise également l'Etat à exploiter le réseau téléphonique *ou* à le concéder. Pendant dix années, à nouveau, l'Etat et les compagnies privées (principalement les sociétés *Bell*) agissent conjointement. L'Etat assure les liaisons interurbaines et démarre l'exploitation dans des plus petites villes, tandis que le privé exploite le téléphone dans les grands centres urbains plus rémunérateurs. Plus interpellant encore, la loi de 1908 prétendait réserver le monopole de la radiotélégraphie au gouvernement. Si c'est bien l'administration qui l'exploite sur les navires de l'Etat, les communications sans fil avec l'étranger, en particulier avec le Congo, sont concédées *de manière exclusive* à Robert Goldschmidt en 1911. De façon plus anecdotique, l'administration des postes crée de nombreux services de malles-postes sur les routes délaissées par les messageries privées. Dans l'arrondissement de Charleroi, c'est une compagnie privée qui capte l'eau et la distribue aux communes, lesquelles se chargent à leur tour de la redistribuer à leurs habitants.

Les lois de 1884 et 1885 relative aux chemins de fer vicinaux présentent sans doute l'exemple le plus original d'une coopération entre les secteurs publics et privés. La SNCV qu'elles instituent est en effet une société dite *commerciale* par la Cour de cassation, à savoir privée, dans la conception de l'époque, mais dont la toute grande majorité des actionnaires sont publics. La loi de 1885 permet néanmoins aux investisseurs privés de participer au capital de la SNCV. Cette société mixte, associant pouvoirs publics et secteur privé, la première dans l'histoire de la Belgique, obtient en outre le monopole des chemins de fer vicinaux, principalement pour éviter toute concurrence déloyale avec les chemins de fer de l'Etat. Paradoxalement, la gestion de ce monopole « public-privé » se traduit par une grande majorité de concessions des lignes à des compagnies privées ou à des intercommunales. L'enchevêtrement des interventions publiques et privées semble infini dans ce service.

Les motifs de ces différentes pratiques associent les arguments dégagés ci-dessus en faveur de l'exploitation publique ou privée. La partie publique s'appuie sur des raisons politiques, fiscales ou morales, tandis que l'intervention privée plus ou moins limitée répond tant à l'idéologie libérale qu'aux besoins de financement des pouvoirs publics voire, pour la radiotélégraphie, à la prudence coutumière des gouvernants face aux nouvelles techniques. Dès le 19^e siècle donc, des formules hybrides apparaissent, alliant les institutions publiques et le secteur privé. Elles témoignent de l'imagination qui anime les acteurs en la matière, et de la difficulté à distinguer précisément la limite entre

l'activité publique et l'activité privée, même au sein des services publics. Elles confortent le constat d'enchevêtrement des sphères publiques et privées dès cette époque, judicieusement démontré par le professeur Vanthemsche⁸⁰⁴.

*

Pour conclure, d'un point de vue plus historique, il nous paraît difficile de dégager une réelle tendance à l'exploitation publique ou privée au cours du 19^e siècle. Dans toutes les activités de tous les secteurs, les entrepreneurs privés ont eu l'occasion d'intervenir, au cours du siècle, pour exploiter un service public. L'unique exception est celle de la poste aux lettres, plus probablement due à son histoire, déjà fort ancienne, plutôt qu'à une quelconque raison théorique ou idéologique.

Or, dans plusieurs secteurs, les pouvoirs publics ont constaté certaines défaillances et/ou certains inconvénients de l'exploitation privée, et ont donc mis fin au système de concessions. C'est le cas des principales lignes de chemins de fer, des télégraphes et des téléphones, par exemple. Certains auteurs en déduisent que le déclin des concessions est entamé dès la fin du 19^e siècle⁸⁰⁵. Une telle conclusion nous paraît cependant prématurée. En l'absence d'inconvénients majeurs, les concessions ont en effet très largement perduré et ont même, dans certains secteurs, largement dominé le mode d'exploitation. C'est particulièrement le cas en matière de transports. Outre quelques lignes de chemins de fer concédées qui subsistent encore en 1914, les concessions dominent tant les chemins de fer vicinaux que, et surtout, le secteur des tramways. Les transports en commun par terre ne sont même soumis qu'à un simple régime d'autorisation. Hors les secteurs étudiés, c'est aussi très largement le cas des distributions de gaz et d'électricité et, dans une moindre mesure, de certaines distributions d'eau.

Dans cette mesure, le choix de l'exploitation publique ou privée ne nous paraît pas avoir suivi une tendance générale, que l'on pourrait *a posteriori* qualifier d'évolution historique vers l'exploitation publique. Dans une certaine mesure, le poids des idéologies sur cette évolution s'en trouve également réduit. Seule l'idéologie libérale est d'ailleurs retenue comme critère de ce choix, ce qui aurait dû favoriser l'exploitation privée. Il semble plutôt que les gouvernants se soient décidés au cas par cas, sur la base des différents critères abordés ci-dessus. Leur application concrète et évolutive a permis de faire pencher la balance en faveur de l'un ou de l'autre mode de gestion.

B. L'organisation de l'exploitation publique

En poursuivant la mise en théorie du processus de création des services publics au 19^e siècle, il convient enfin de s'interroger sur le choix des institutions publiques chargées de l'exploitation d'un service public. Les principaux acteurs publics rencontrés sont l'administration centrale, les communes et les intercommunales, ainsi que deux sociétés nationales à forme commerciale.

⁸⁰⁴ G. VANTHEMSCHE (1997), *Les paradoxes de l'Etat*, pp. 22-23.

⁸⁰⁵ Voy. notamment S. VAN GARSSE (2007), *De concessie in het raam van de publiek-private samenwerking*, pp. 389 et s. ; V. PIRLOT (2008), *op.cit.*, p. 57.

1) L'exploitation en régie

L'administration de l'Etat belge au 19^e siècle est caractérisée par un pouvoir exécutif fort et centralisateur, inspiré du régime impérial français. Il est doté d'un appareil administratif substantiel, organisé en ministères, eux-mêmes subdivisés en fonction des tâches à accomplir⁸⁰⁶. Il s'agit d'abord des départements « *considérés alors comme suffisants pour assurer la gestion d'un Etat limité volontairement à des tâches d'autorité : Affaires étrangères, Guerre, Finances, Justice, Intérieur. (...) Seule exception à cette modestie dans les interventions étatiques : la création en [1837] d'un Ministère des Travaux publics chargé en ordre principal d'assurer la création et l'exploitation de nos chemins de fer sous forme de service public centralisé* »⁸⁰⁷. Aux premiers temps de l'indépendance, le développement des administrations postales et ferroviaires est en effet explicitement lié à la construction de l'Etat et à la prospérité nationale. Ces services constituent des instruments de centralisation et de gouvernement, permettant à l'Etat d'assurer son autorité sur l'ensemble du territoire national. Il semble ensuite presque évident que l'exploitation publique d'une activité de service public doit être confiée directement à cette administration centrale. C'est le cas de la majorité des services étudiés, comme en témoignent les administrations successives des postes (1830), des chemins de fer (1835), des télégraphes (1850) et des téléphones (1883). Les secteurs étudiés transforment ainsi les structures administratives originelles, justifiant même la création d'un nouveau ministère des chemins de fer, des postes et des télégraphes en 1884, lequel est encore brièvement scindé en 1912.

La seconde caractéristique de l'administration belge est l'octroi, par la Constitution de 1831, d'une large autonomie aux provinces et aux communes. Si celles-ci sont les héritières de l'organisation féodale de nos régions, leur réorganisation géographique est due à Napoléon, et leur autonomie est renforcée durant la période hollandaise. Deux importantes lois provinciale et communale sont adoptées en 1836. Elles témoignent du compromis trouvé entre les partisans d'un Etat centralisateur fort, au premier rang desquels figure le Roi Léopold I^{er}, et les nombreux défenseurs des autonomies régionales et locales⁸⁰⁸. L'importance de l'autonomie communale a déjà été soulignée à

⁸⁰⁶ C. DE BROUCKÈRE, F. TIELEMANS (1834), *op.cit.*, t. I, v^{os} « Administrateur près d'un département ministériel », « Administration » et « Affaires publiques » ; A. MOLITOR (1974), *L'administration de la Belgique*, pp. 18-24 ; J. GILISSEN (1984), « De eerste administratieve organisatie van België ten tijde van de tijdelijke regering (september 1830 – februari 1831) ». J.M. YANTE (1997), « L'histoire de l'administration en Belgique. Etat bibliographique », pp. 262-263.

⁸⁰⁷ A. MOLITOR (1974), *op.cit.*, p. 23, qui attribue notamment la création du ministère des travaux publics aux idées saint-simoniennes de certains gouvernants. Voy. W. NIHON (1835), *De la nécessité de créer un ministère de l'industrie, du commerce et des travaux publics* : « *ce que je voudrais voir, dans l'intérêt (...) de la prospérité nationale, c'est que le gouvernement intervint dans cette lutte aveugle, dans cette lutte à mort qu'on a décorée du nom de concurrence ; (...) Il est grandement temps que tout ce qui touche à l'industrie et au commerce vienne aboutir à un centre commun ; (...) qu'en un mot, une pensée d'unité préside aux mouvements si variés et si souvent opposés de ces deux sources de la richesse publique. Cette pensée, elle ne jaillira que de la création d'une administration spéciale, dont tous les soins, tous les travaux tendent vers un seul but, le développement progressif et sagement combiné de l'industrie et du commerce, en vue de la plus grande prospérité nationale possible* ».

⁸⁰⁸ Loi communale du 30 mars 1836, *Pasinomie*, 1836, pp. 46 et 341 ; loi provinciale du 30 avril 1836, *Pasinomie*, 1836, pp. 113 et 394. Voy. E. WITTE (2005), « La Construction de la Belgique 1828-1847 », pp. 97-100 ; R. DEMOULIN (1987), « L'importance politique d'une loi provinciale dans un jeune Etat. La loi provinciale belge du 30 avril 1836 » ; M. VAN AUDENHOVE (1986), « L'autonomie communale », pp. 70-76 ; A. MOLITOR (1974), *op.cit.*, pp. 18-24 ; Ch. FAIDER (1877), « L'autonomie communale » ; A. GIRON (1862), *Essai sur le droit communal de la Belgique* ; J. LEBEAU (1830), *Observations sur le pouvoir royal, ou examen de quelques questions relatives aux droits de la Couronne dans les Pays-Bas*.

l'occasion de l'étude des distributions d'eau : elle constitue un dogme politique et juridique, qu'il est extrêmement périlleux d'enfreindre. La salubrité publique et l'éclairage des rues relèvent expressément de la compétence communale. Les communes sont donc seules compétentes pour s'occuper des distributions d'eau, de gaz et d'électricité ; l'intervention du pouvoir central n'est que marginale. A l'instar de ce dernier, elles exploitent directement la plupart des premières distributions d'eau et, plus tard, certaines distributions de gaz ou d'électricité⁸⁰⁹.

L'exploitation directe par l'administration centrale ou locale est dite *en régie*. Selon les *Pandectes*, « dans le domaine du droit administratif on confond sous la désignation de régie toute exploitation par une administration publique non seulement de ses domaines et de ses revenus, mais encore d'un service public et l'on donne même parfois ce nom à l'administration elle-même chargée de cette exploitation ». Peuvent faire l'objet d'une régie « l'organisation des multiples services nécessités par la vie en commun et qui sont à la charge des pouvoirs publics. A ce point de vue, on peut dire que tout service ou toute entreprise qui ne fait pas l'objet d'une concession ou d'une adjudication et qui est administré ou géré directement par l'administration est exploité en régie »⁸¹⁰. Cette évolution administrative est décrite comme la « traduction matérielle des besoins collectifs qui s'accroissent et se diversifient à mesure que l'interdépendance sociale devient de plus en plus intense en conséquence du développement des techniques »⁸¹¹. Elle se limite néanmoins aux seules activités de service public que les gouvernants ont choisi de réserver à l'exploitation publique.

Une fois posé le choix de l'exploitation publique, la régie semble donc le mode d'exploitation naturel. Ce choix, peu motivé, s'explique en réalité en grande partie parce que, jusqu'à une période avancée du 19^e siècle, il n'existe pratiquement pas d'autres institutions publiques que l'Etat, les provinces et les communes.

2) Les premières institutions décentralisées : établissements publics, sociétés nationales, intercommunales

Au 19^e siècle, l'existence « d'organismes primitifs » est considérée comme nécessaire pour le « fonctionnement de la vie sociale, dans notre état de civilisation ». Ces organismes sont les « établissements publics », qui comprennent, dans un sens large, l'Etat, la province ou la commune. Dès le début de ce siècle, les gouvernants se sont en outre rendu compte que certaines activités exercées par les administrations centrales ou locales seraient gérées « plus avantageusement » si elles étaient organisées séparément, avec un patrimoine et des revenus propres⁸¹². C'est ainsi qu'est née l'idée de décentralisation : par la création de nouveaux établissements publics. L'idée reste néanmoins très floue et n'apparaît qu'exceptionnellement dans la doctrine. Renvoyant à la doctrine française, Paul Errera fait par exemple référence, en 1909, à un « double système de déconcentration et de décentralisation », la première consistant « à ériger en

⁸⁰⁹ E. WITTE (1986), « Gemeenteregies... », *op.cit.*, pp. 91-95.

⁸¹⁰ *Pandectes belges*, t. 85 (1906), v^o *Régie, régisseur*, col. 351 et 355, n^o 8 et 20. Voy. E. BRES (1906), *op.cit.* ; rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1919-1920, n^o 192, p. 26.

⁸¹¹ H. JANNE (1952), « Dynamique des institutions : naissance et développement des ministères belges des origines à la guerre de 1914-1918 », pp. 432-454.

⁸¹² *Pandectes belges*, t. 38 (1891), v^o « Etablissement public (organisation) », col. 216, n^o 1 ; C. DE BROUCKÈRE, F. TIELEMANS (1846), *op.cit.*, t. VII, v^o « Etablissements publics et privés », p. 140.

établissements publics des services spéciaux», et la seconde « à laisser le plus d'autonomie possible aux autorités locales »⁸¹³.

La notion dite « technique » d'*établissement public* est par contre fréquemment théorisée, prenant alors un sens plus restreint. Elle est synthétisée comme suit dans les *Pandectes belges* en 1891 : il s'agit des « institutions distinctes de l'administration générale ou locale, créées par la loi, chargées par elle d'un service considéré comme nécessaire au fonctionnement de la société et, afin de pouvoir accomplir la mission spéciale qui leur est attribuée, investies du droit d'acquérir, de posséder ». Ces organismes ne sont pas dépositaires de la puissance publique de l'Etat : « ils ne constituent pas des pouvoirs ». Ils disposent par contre toujours de la personnalité juridique, dite *morale* ou *civile*⁸¹⁴. L'élément de la définition qui semble primordial à l'époque est la création par la loi. C'est elle qui détermine, au cas par cas ou par catégorie, le régime juridique auquel elle soumet les institutions qu'elle crée. Les principales institutions considérées comme des établissements publics sont les bureaux de bienfaisance, les hospices, les fabriques d'église et les établissements d'instruction publique créés par l'Etat, les provinces ou les communes⁸¹⁵. Ces institutions sont donc surtout chargées de services décentralisés par les pouvoirs locaux. Elles forment chacune une catégorie spécifique d'établissement public. Cette notion d'*établissement public* désigne donc principalement les institutions socio-éducatives mises en place par les pouvoirs publics au 19^e siècle, un peu à contretemps du rôle alors réservé à l'Etat libéral. Il est vrai que ce n'est pas l'Etat, mais surtout les pouvoirs locaux qui interviennent dans ces matières, au nom de leur sacro-sainte autonomie.

Solidement ancrée dans la doctrine, la notion d'établissement public ne couvre pourtant pas les institutions décentralisées et dotées de la personnalité juridique par le pouvoir central. Ces institutions sont beaucoup moins nombreuses, et prennent le plus souvent la forme d'une « société nationale », c'est-à-dire d'une société commerciale soumise aux règles du droit commun. « C'est le cas du *Crédit communal de Belgique (créé en 1860)*, de la *Société nationale des chemins de fer vicinaux (1885)* ou de la *Société nationale des distributions d'eau (1913)* ». Sous des formes plus hétéroclites, il faut citer la *Caisse générale d'épargne et de retraite (CGER)*, la *Caisse de prévoyance et de secours en faveur des victimes des accidents du travail (1890)* ou les ports de Bruges et de Bruxelles (1895). Pour toutes ces institutions, il semble que le législateur n'a pas voulu créer une nouvelle catégorie d'établissement public, à laquelle il aurait dû octroyer explicitement une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat⁸¹⁶. La société commerciale, institution existante depuis l'adoption du Code de commerce en 1809, permet par contre utilement d'associer l'Etat, les provinces et/ou les communes, de bénéficier de la personnalité juridique et de déroger aux règles budgétaires, notamment en autorisant l'emprunt et l'amortissement de celui-ci. Même si la forme choisie par ces rares institutions ne correspond pas à leur caractère public, le principe

⁸¹³ P. ERRERA (1909), *Traité de droit public belge*, Paris, Giard & Brière, 1909, p. 317.

⁸¹⁴ *Pandectes belges*, t. 38 (1891), v° « Etablissement public (organisation) », col. 217, n° 6 et 11 ; voy. aussi A. GIRON (1895), *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, t. 1, pp. 405-431, v° « Etablissements publics ». C. DE BROUCKÈRE, F. TIELEMANS (1846), *op.cit.*, t. VII, v° « Etablissements publics et privés », p. 137, réunissent même les établissements publics et privés au sein d'une catégorie, les *établissements*, que sont « toutes les institutions qui sont sorties de la main des hommes pour satisfaire à leurs besoins individuels ou collectifs ».

⁸¹⁵ Voy. la liste des établissements publics donnée dans les *Pandectes belges*, t. 38 (1891), v° « Etablissement public (organisation) », col. 224, n° 36 à 69.

⁸¹⁶ V. PIRLOT (2008), *op.cit.*, pp. 58-60.

coopératif sur lequel elle repose « *fournit une méthode extrêmement précieuse à la solution de certains problèmes économiques et administratifs, ainsi qu'une contribution à l'élaboration de formes nouvelles d'organisation économique et sociale* »⁸¹⁷. Ces premières ébauches parastatales vont d'ailleurs connaître une postérité remarquable après la Première Guerre mondiale. Si la résolution de problèmes économiques et administratifs est ainsi facilitée, il faut néanmoins relever, encore une fois, que ces problèmes n'ont surgi que dans des domaines relevant en principe de l'autonomie communale. En matière vicinale, l'Etat veut néanmoins assurer son contrôle sur un réseau susceptible de concurrencer ses propres chemins de fer. Dans les distributions d'eau, l'Etat tente de pallier la carence des initiatives locales. Il en va d'ailleurs de même pour le Crédit communal ou les autres institutions à vocation sociale. Le recours à des institutions décentralisées permet ainsi à l'Etat d'accroître significativement son contrôle dans des matières dont il est traditionnellement exclu. Cette lutte de pouvoir entre l'Etat et les communes, à la fin du 19^e siècle, est d'ailleurs le reflet de la rivalité politique entre les catholiques, majoritaires au niveau de l'Etat, et les libéraux, qui dominent la plupart des grandes villes du pays.

Les communes vont néanmoins rapidement s'inspirer des évolutions administratives nationales. Associées au Crédit communal et à la SNCV, elles développent ce mode de coopération sous la forme de société commerciale pour mettre en commun les frais d'établissement d'infrastructures lourdes. La *Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux*, fondée en 1891, en constitue un des premiers et principaux exemples. A sa suite, des intercommunales se créent pour gérer ensemble des établissements hospitaliers, lesquels sont autorisés par une première loi du 6 août 1897. La loi du 1^{er} juillet 1899 autorise les associations de communes en matière vicinale et la loi du 18 août 1907 autorise les intercommunales de distribution d'eau. L'objectif poursuivi par ces initiatives locales est essentiellement économique et budgétaire. Sous l'influence des sociétés nationales, les communes ont ainsi trouvé un nouveau moyen de résoudre leurs difficultés financières, sans plus devoir nécessairement recourir à la concession du service à des particuliers, ni se plier à l'intervention du pouvoir central⁸¹⁸. Ce dernier s'y montre néanmoins assez favorable, puisqu'il se réserve un contrôle plus étendu sur les associations intercommunales que sur les communes.

La décentralisation constitue donc un phénomène très limité au niveau national, essentiellement justifié par des motifs économiques et administratifs, mais aussi par une volonté politique d'accroître le contrôle de l'Etat sur les pouvoirs locaux. Au niveau local, précisément, la décentralisation connaît un succès plus important, tant dans les domaines sociaux et éducatifs que pour les industries de réseaux. Les établissements publics et les intercommunales permettent en effet à la fois de surmonter les difficultés financières et de conserver l'exploitation des services offerts aux mains des pouvoirs locaux, évitant ainsi tant le recours au secteur privé qu'au pouvoir central.

⁸¹⁷ B.S. CHLEPNER (1972), *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, p. 86.

⁸¹⁸ M. CORTENBOSCH (1986), « De intercommunales tot 1940 », pp. 108-118 ; P. ORIANNE (1986), « Les structures administratives de la commune de 1836 à 1940 », p. 67, écrit que, en matière économique, « *l'adaptation des structures s'est faite au profit exclusif de la commune* ». Nous ne partageons pas cette analyse : l'accroissement du contrôle du pouvoir central, tant au travers des intercommunales que de la SNCV et de la SNDE est indéniable.

SECTION II – LE FINANCEMENT DU SERVICE

Le financement des services collectifs assurés par les pouvoirs publics est, schématiquement, assuré de trois façons, qui ne s'excluent pas l'une l'autre. Soit les ressources proviennent des utilisateurs : c'est le système du « péage ». Soit les fonds nécessaires sont versés par la collectivité publique chargée du service, qui les prélève sur les impôts qu'elle perçoit. Soit les pouvoirs publics ont recours au financement privé, selon des formules variables allant du simple emprunt à la concession du service.

A. Les péages, un mode de financement ambigu

Une des principales questions qu'il faut se poser lors de l'établissement d'un service par les pouvoirs publics est celle du coût de celui-ci pour ses utilisateurs. L'accessibilité tarifaire du service pour tout citoyen est même, nous l'avons vu, l'un des critères qui conduit à transformer une activité en service public. Dans les secteurs étudiés, l'intention n'est cependant jamais poussée au point de rendre le service gratuit. Seule la distribution gratuite d'eau potable est envisagée, mais plutôt de manière doctrinale ou en tant qu'objectif à atteindre. Aucun des services analysés n'est offert gracieusement au public.

Il est donc indéniable que toutes les industries de réseaux sont, à tout le moins partiellement, financées par les péages perçus lors de chaque utilisation du service. Cette affirmation doit cependant être nuancée lorsque le service est administré en régie par les pouvoirs publics. Dans ce cas, les péages font directement partie des recettes de l'Etat ou des communes, et se fondent dans la masse du Trésor public. Cela explique notamment qu'ils soient considérés, en ce compris par la doctrine, comme une catégorie d'impôts indirects. Il s'agit de l'intérêt fiscal du monopole public, lequel est, pour rappel, rapidement devenu secondaire. L'inscription des péages dans la masse des recettes budgétaires crée néanmoins un obstacle comptable et administratif entre la prestation des services et leur financement par les péages exigés en contrepartie. Si des calculs séparés sont effectués pour évaluer la rentabilité des services, il n'existe aucune comptabilité séparée durant la période étudiée⁸¹⁹. Il s'ensuit que, à cause des chemins de fer essentiellement, les péages représentent à l'aube du 20^e siècle plus de la moitié des recettes de l'Etat.

Cette réserve rend l'exigence de l'équilibre budgétaire difficilement évaluable. Pour rappel, c'est pourtant une obligation légale dans les chemins de fer, et un objectif budgétaire récurrent dans les autres secteurs. De même, les tarifs sont appelés à refléter les coûts du service, afin d'éviter de réaliser des bénéfices sur le compte des utilisateurs. Les deux principaux objectifs budgétaires, dans les secteurs étudiés, imposent donc que le financement du service soit couvert par les péages. Il faut néanmoins constater que, au départ, seules les postes sont financées intégralement, et même avec une solide marge bénéficiaire, par le produit des péages. Dans les autres secteurs, la situation est plus contrastée, voire difficile à évaluer. Au début du 20^e siècle, tous les secteurs étudiés connaissent cependant une amélioration significative de leur rentabilité. Ils dégagent des bénéfices de plus en plus considérables, amortissement des frais de

⁸¹⁹ A l'exception remarquable de la SNCV, dont le mode de financement original a été exposé dans la première partie.

premier établissement compris. La tendance tarifaire est *a fortiori* inverse : dans la plupart des cas, les péages baissent de manière constante jusqu'en 1914. Cette évolution est aussi parallèle à l'augmentation de l'utilisation des services concernés, ce qui rendait la réduction tarifaire possible voire souhaitable.

Outre l'équilibre budgétaire, un autre principe a fait son apparition : celui des subventions croisées. Une partie d'un service, bénéficiaire, peut servir à financer une autre partie du même service, déficitaire. Ce principe est fort important pour justifier l'extension des réseaux à des zones géographiques peu densément peuplées (postes, chemins de fer, télégraphes) ou socialement défavorisées (distributions d'eau).

Dernière remarque enfin, qui entretient l'ambiguïté du financement par les péages. Leur nature fiscale impose, constitutionnellement, qu'ils soient fixés par la loi⁸²⁰. Ce point de vue fait l'unanimité tout au long du 19^e siècle, et explique les incessantes lois tarifaires ou de délégation de la compétence tarifaire au gouvernement, en matière de chemins de fer particulièrement. En tant que recettes de l'Etat, les péages des régies font d'ailleurs annuellement l'objet de l'approbation du Parlement, et sont soumis à l'ensemble des règles et des contraintes budgétaires. La distinction de ce mode de financement avec le recours au budget ordinaire est donc tout sauf évidente. Dans l'esprit de l'utilisateur cependant, le péage est la contrepartie du service rendu.

B. Le recours au budget ordinaire de l'Etat ou des communes

Lorsque les péages ne suffisent pas à financer le service, l'Etat peut recourir à son budget ordinaire. Ce dernier est alimenté par l'ensemble des recettes perçues au profit du Trésor public, à savoir principalement les revenus de l'impôt. Au 19^e siècle, les péages étant aussi comptabilisés dans les recettes, le budget ordinaire intervient donc systématiquement pour financer l'établissement et l'exploitation des industries de réseaux. Les deux modes de financement se confondent. Cette confusion implique aussi que toutes les dépenses sont inscrites au budget du ministère concerné. Le poids ainsi exercé par les secteurs étudiés sur le budget de l'Etat, en particulier par les chemins de fer, est considérable, approchant 40% de l'ensemble des dépenses des ministères à l'aube du 20^e siècle.

La confusion entre les péages et le budget ordinaire permet encore d'élever à un niveau supérieur le principe de la subvention croisée. Les gouvernants se satisfont du fait que, au sein du budget ordinaire, l'ensemble des péages couvrent l'ensemble des services. Les services rendus par les chemins de fer aux postes ou par les télégraphes aux chemins de fer, par exemple, sont d'ailleurs fréquemment rappelés. L'exploitation déficitaire des télégraphes ou des paquebots Ostende-Douvres, est ainsi financièrement justifiée. Les paquebots génèrent en effet d'importants revenus postaux grâce à l'échange de correspondances avec l'Angleterre ; et ils alimentent les chemins de fer en voyageurs venus d'Outre-Manche ou ayant l'intention de s'y rendre⁸²¹. En conclusions, pour l'ensemble des services publics économiques pris en charge par le budget de l'Etat,

⁸²⁰ Art. 113 de la Constitution de 1831. Voy. O. ORBAN (1911), *op.cit.*, t. III, pp. 280-282.

⁸²¹ Rapport sur le budget de la Marine, des Postes et des Télégraphes pour l'exercice 1914, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1913-1914, n° 159, 10 mars 1914, p. 45.

« recettes et dépenses, y compris les charges du capital de premier établissement, se balançaient ou peu s'en faut »⁸²².

Certains services, en l'espèce, ne sont donc pas financés uniquement par leurs utilisateurs mais aussi par les autres recettes de l'Etat ou des communes, confondues au sein du budget ordinaire.

C. Le recours au financement extérieur

Sans entrer dans les détails juridiques du droit des finances publiques, le recours aux investisseurs privés ou aux interventions d'autres institutions publiques prend des formes multiples.

Le recours à l'emprunt constitue sans doute un des principaux modes de financement des travaux d'infrastructures nécessaires aux services étudiés. Chemins de fer, canaux, routes, télégraphes, travaux d'assainissement et distributions d'eau, et même certaines subventions aux autorités locales, sont financés par l'emprunt. L'intérêt n'est pas seulement de faire appel au capital privé, mais aussi d'échapper aux règles budgétaires ordinaires, en particulier pour les travaux dont l'exécution est susceptible de s'étaler au-delà de l'année budgétaire. Jusqu'en 1884, une fois l'emprunt autorisé par le législateur, le gouvernement pouvait en effet en disposer presque à sa guise, sans plus devoir en référer au Parlement et sans limite temporelle⁸²³. Le remboursement de ces emprunts est inscrit au budget de la dette publique, ce qui réintègre indirectement ce mode de financement au sein du budget ordinaire. La part des industries de réseaux dans la dette de l'Etat excède 90% au début du 20^e siècle.

Le recours au capital public est également possible. Ce sont principalement les communes qui font appel aux subventions de l'Etat pour financer leurs travaux d'assainissement et de distributions d'eau. Mais, pour financer le service de la poste rurale, c'est l'Etat qui impose un abonnement aux communes.

L'octroi de concessions de service public enfin, nous l'avons déjà écrit, constitue non seulement un mode de gestion mais surtout un mode de financement pour les pouvoirs publics : c'est l'investisseur privé qui paie les frais de premier établissement et d'exploitation, et il se rembourse grâce aux péages payés par les utilisateurs. L'objectif financier est primordial lors de l'octroi des concessions de chemins de fer, ou pour la plupart des concessions locales.

Outre ces trois possibilités plutôt classiques, diverses autres solutions ont fleuri durant la période étudiée, alliant le recours au capital privé et l'intervention publique. Le système spécifique d'emprunt par la SNCV (et étendu à la SNDE) a été exposé, tout comme les nombreuses modalités des concessions de chemins de fer : garantie des intérêts ; exploitation par l'Etat moyennant paiement au concessionnaire privé ; rachats des concessions par annuités ; etc. La créativité financière nous paraît remarquable pour l'époque.

⁸²² Rapport sur le budget général des recettes et des dépenses pour l'année 1920, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1919-1920, n° 192, p. 8, ajoutant en note que « De 1833 à 1914, le total des bonis s'élève à fr. 200,496,794.81 et celui des malis à fr. 187,704,300.53 ».

⁸²³ H. MATTON (1950), « Les institutions et le régime budgétaire », pp. 194 et s.

* *

*

Le financement des industries de réseaux provient donc à la fois de ressources et de procédés fort variés, tout en se fondant essentiellement dans le budget de l'Etat, sur lequel il exerce un poids de plus en plus considérable. Cela rend plus difficile la réalisation des objectifs budgétaires d'autofinancement, de tarification en fonction des coûts et de subvention croisée, mais ceux-ci n'en demeurent pas moins à la base de la politique budgétaire relative aux secteurs étudiés.

SECTION III – LES RÈGLES D'EXPLOITATION COMMUNES

Le régime juridique de chacun des secteurs étudiés permet de dégager des règles ou des principes communs à tous les secteurs. Tel est l'objet de cette dernière section. Elle se limite donc à présenter sommairement les similitudes constatées ; toute règle particulière est suffisamment décrite dans le chapitre sectoriel correspondant. Les règles communes sont classées en fonction de leurs liens avec l'activité et les infrastructures de service public – elles s'appliquent dans ce cas indifféremment aux exploitants publics ou privés – ou de leurs liens avec la personne publique ou privée chargée du service public. Cette classification est inexistante à l'époque. Elle n'en offre pas moins un angle d'analyse pertinent pour préciser le contenu d'une notion juridique de service public au 19^e siècle et, plus globalement, pour caractériser aujourd'hui le régime juridique du service public.

A. Les règles liées à l'activité de service public

1) La théorie de l'égalité et le droit d'accès au service

A tout seigneur, tout honneur. Le principe d'égalité, consacré par l'article 6 de la Constitution de 1831, commande indéniablement le régime juridique des services publics. Nous avons vu qu'il est même une des principales causes de transformation d'une activité en service public. Orban est le seul auteur qui étudie l'application de l'égalité dans les services publics, à l'occasion d'une très longue analyse de la théorie de l'égalité. Cette analyse doit permettre de nuancer la tendance contemporaine à réduire la portée du principe d'égalité au 19^e siècle. Conformément au texte de l'article 6 de la Constitution, ce principe désigne l'égalité devant la loi, donc une « *égalité en puissance (...) étrangère à l'égalité en acte, comme à toute égalité de fortune. (...) En réalité, ce n'est ni l'égalité économique ni l'égalité politique que vise notre article, mais plutôt l'égalité civile, abolissant tous privilèges de naissance ou de caste* »⁸²⁴. La loi, et à sa suite les services publics, doivent être les mêmes pour tous.

Des exceptions se déduisent du principe lui-même : s'il faut évidemment « *qu'à des situations de fait identiques, application soit faite de règles identiques* », l'application de la même règle impose que « *à des situations différentes, peuvent et même doivent s'appliquer des règles différentes* ». Orban le précise encore : « *les différences réelles*

⁸²⁴ P. ERRERA (1909), *op.cit.*, pp. 53-54.

*de situation, les inégalités sociales naturelles en un mot, le pouvoir en tiendra compte ; il pourra donc décréter des règles juridiques différentes pour les situations de fait diverses qu'il a à régir. Ex. : Code de commerce spécial pour les commerçants. – Exemptions d'impôts pour les indigents »*⁸²⁵. On ne peut donc en déduire que la loi peut prévoir n'importe quelle distinction, ni qu'elle doit être absolument uniforme. Et, malgré l'absence de contrôle formel sur le pouvoir législatif, celui-ci est tenu, comme toute autorité publique, par la règle constitutionnelle de l'égalité. L'égalité devant la loi signifiait donc aussi, dès la fin du 19^e siècle, l'obligation d'assurer l'égalité dans la loi elle-même, au besoin par la création de traitements différenciés.

Concrètement, dans les services publics, l'égalité se traduit principalement par un droit uniforme d'accès ou d'utilisation du service pour tous ceux qui se trouvent dans les conditions générales et impersonnelles fixées par le législateur⁸²⁶. Cette égalité devant le service public semble être d'une telle évidence pour le législateur de l'époque, qu'il ne ressent pas d'emblée le besoin de la consacrer dans un texte de droit positif. Le législateur se réjouit fréquemment de constater qu'il garantit cette égalité dans les services postaux, les chemins de fer ou les télégraphes. Il ne ressent donc pas le besoin de s'imposer une règle contraignante. Le premier droit d'accès explicitement formulé est relatif aux correspondances télégraphiques internationales, inscrit dès 1865 dans la Convention de Paris. Il apparaît également lorsque le service est concédé, en particulier pour la première et unique concession télégraphique, et de manière plus éloquente pour les concessions téléphoniques. Mais c'est la révision du Code de commerce, en 1891, qui consacre pour la première fois, en droit interne, une obligation pour les chemins de fer de transporter tout voyageur ou toute marchandise qui satisfait aux conditions fixées par le législateur. Le non respect de ce droit d'accès au transport par chemins de fer est en outre expressément sanctionné par des dommages et intérêts. Le droit d'accès correspond ainsi parfaitement au principe « à situation identique, des règles identiques ».

Plus controversée est la question de savoir si, à situation différente, l'utilisateur peut revendiquer un traitement différent. Dans les services publics, la question se pose essentiellement sous deux angles : géographique et social.

Le point de vue géographique est privilégié en matière postale. La législation française, appliquée en Belgique, impose déjà l'établissement de postes sur toute l'étendue du territoire, là où elles seraient utiles. L'obligation est étendue et précisée par l'avènement de la poste rurale, à partir de 1835, et dans tous les textes ultérieurs. La distribution à domicile du courrier, et l'existence d'un bureau de poste par localité est une réalité dès le milieu du 19^e siècle. Dans les trois autres secteurs, les contraintes légales sont par contre pratiquement inexistantes. Le tracé des premières lignes de chemins de fer a beau être imposé par les lois de 1834 et 1837, la ligne luxembourgeoise n'est pas ouverte avant de nombreuses années. L'extension à toutes les localités du pays des réseaux ferroviaires, télégraphiques, téléphoniques ou des distributions d'eau devient progressivement une réalité, mais qui n'est nulle part imposée par la loi. L'obligation d'étendre, à toute habitation qui en exprime la

⁸²⁵ O. ORBAN (1911), *Le droit constitutionnel...*, op.cit., t. III, pp. 110, 119 et 121. Voy. aussi le très intéressant rapport des commissions réunies de la justice et des finances et des travaux publics chargées d'examiner le projet de loi portant acceptation d'une donation faite à l'Etat par S.M. Léopold II, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1900-1901, n° 110, pp. 13-21.

⁸²⁶ A. BUTTGEBACH (1959), *Manuel de droit administratif*, pp. 84-87.

demande, la ligne téléphonique ou la distribution d'eau établie dans une localité est par contre, en principe, imposée aux concessionnaires privés.

Le point de vue social est privilégié pour le transport par chemins de fer. Des catégories de véhicules plus ou moins confortables, et donc plus ou moins coûteuses, sont mises en circulation dès l'ouverture de la première ligne en 1835. Au fil des ans, le nombre de réductions tarifaires s'accroît considérablement. Celles-ci sont symbolisées par l'abonnement ouvrier. Orban précise à cet égard que le principe d'égalité « *autorise les réductions de prix dûment publiées et également accessibles à tous aux mêmes conditions et dans les mêmes circonstances* ». Il dénombre pas moins de 56 tarifs spéciaux, dont certains applicables au transport de charbon ou de denrées alimentaires⁸²⁷. Les correspondances postales, télégraphiques ou téléphoniques ne sont par contre pas soumises à une tarification sociale : le prix demandé est identique pour tous, même s'il est fixé au niveau le plus bas possible. Si la poste est encore relativement accessible pour les classes défavorisées, tel n'est pas le cas des télégraphes et des téléphones, principalement utilisés par les couches aisées de la population. Seule la naissance des bureaux téléphoniques publics témoigne de l'ébauche d'une politique d'accessibilité sociale au téléphone. Enfin, la naissance des distributions d'eau provoque dans un premier temps une sévère réduction des conditions de vie des quartiers pauvres, privés d'accès à l'eau potable. Ce n'est qu'au début du 20^e siècle que la fourniture gratuite d'une ration d'eau minimale est imposée en contrepartie de l'octroi de subsides par le gouvernement.

Il est donc indéniable que le législateur du 19^e siècle est sensible aux deux approches, géographique et sociale, dans les secteurs étudiés. Il ne nous paraît cependant pas possible, eu égard aux applications contrastées dans les différents secteurs, d'ériger l'accessibilité géographique et/ou sociale en obligation juridique applicable à toute activité de service public. L'égalité demeure « *en puissance* », l'application de règles différentes à des situations différentes n'apparaît qu'au cas par cas. Elle dépend tant de la volonté politique que des moyens budgétaires dont dispose le législateur.

Dernier avatar du principe d'égalité, également abordé par Orban : la question de la neutralité. Dans les *Pandectes*, il est mentionné que « *les services publics généraux ont une tendance à se neutraliser en se laïcisant : bienfaisance publique, enseignement, état civil, inhumation. L'avenir nous dira si c'est un bien ou un mal !* ». Pour Orban, c'est plutôt un mal : être neutre ne peut signifier laïciser. Au contraire, le principe d'égalité doit être une arme aux mains des catholiques pour revendiquer le même traitement que les écoles officielles⁸²⁸. Le débat à ce sujet est particulièrement virulent, dans le dernier quart du 19^e siècle, en matière d'enseignement. Il ne fait par contre pas polémique dans les secteurs étudiés, qui ont plutôt tendance à faire l'unanimité au sein des partis catholique et libéral.

2) Le principe de continuité du service

Selon l'article des *Pandectes* consacré au service public, en 1910, « *une des caractéristiques d'un service public est sa permanence, sa continuité, il ne peut être entravé ni suspendu que pour des cas de force majeure* ». La principale obligation des

⁸²⁷ O. ORBAN (1911), *Le droit constitutionnel...*, op.cit., t. III, p.185-187.

⁸²⁸ *Idem*, pp. 183-184 ; *Pandectes belges*, t. 98 (1910), v^o « Service public », n^o 54.

personnes qui y sont préposées « sera, dans les cas de force majeure prévus ou imprévus, de prendre les mesures les plus efficaces pour amener le rétablissement du service normal ». Enfin, « la continuité des services publics, si nécessaire, a pour conséquence l'obligation pour tout fonctionnaire de rester en fonction tant qu'il n'a pas été régulièrement remplacé »⁸²⁹. L'énoncé de ce principe est remarquable, d'autant que, en réalité, le principe se traduit peu ou pas dans la législation. Seul le règlement hollandais sur les messageries sanctionne l'interruption du service par le concessionnaire. Quelques lois françaises exemptent aussi les agents de certaines obligations (service militaire) et interdisent la saisie des biens utilisés par les postes, garantissant ainsi la continuité des services postaux. Pour le surplus, c'est une autre notion qui vient alimenter l'existence d'un principe qui semble si évident pour l'auteur des *Pandectes*. Il s'agit du principe de régularité du service. Ce principe est fort présent dans la réglementation postale, ferroviaire, télégraphique ou téléphonique. Un service quotidien, à horaire régulier, est organisé par les règlements d'exploitation ; les retards sont contrôlés, voire sanctionnés s'ils sont commis par des concessionnaires. Sans atteindre l'ampleur des développements doctrinaux du 20^e siècle, un principe de continuité est donc déjà expressément rattaché au régime juridique des services publics en 1910.

3) D'autres exigences de qualité ?

D'un principe juridique général de qualité du service, il n'est pas question. L'objectif de qualité et d'amélioration du service est par contre constant. Il arrive néanmoins que le respect d'un objectif de qualité spécifique soit imposé par la loi.

Le plus fondamental sans doute est l'obligation du secret de la correspondance postale, télégraphique et téléphonique, qui dépasse sans doute, en tant que tel, l'objectif de qualité. L'inviolabilité du secret des correspondances se propage aussi dans des dispositions légales qui relèvent davantage de la qualité du service (usage des boîtes aux lettres, droit des facteurs d'être armé, etc.).

D'autres obligations sont inscrites dans les sources étudiées : la célérité du transport postal, les multiples conditions techniques d'exploitation des messageries, des chemins de fers concédés ou des tramways, la « sûreté » des transports ferroviaires, sont autant de règles auxquelles les exploitants publics ou privés doivent se soumettre. La description des missions des différents services d'inspection en témoigne également.

La qualité, objectif constant de l'Etat, qui entend d'ailleurs le plus souvent aussi légitimer son action, ne devient cependant juridiquement contraignante que dans la mesure fixée par la réglementation applicable. En outre, à l'instar des approches géographiques et sociales du droit d'accès au service, les règles sont plus explicites et détaillées lorsque l'exploitation est privée que publique. Mais l'esprit dans lequel elles sont imposées au secteur privé est de faire bénéficier l'utilisateur des mêmes garanties que si l'activité avait été exploitée directement par l'Etat. Une différence importante doit néanmoins être mentionnée : lorsque l'exploitation est privée, le pouvoir public

⁸²⁹ *Pandectes belges*, t. 98 (1910), v° « Service public », n° 84, 85, 87 et 132. A propos de la démission d'un fonctionnaire, ils précisent encore que « cette opinion n'est basée sur aucun texte de loi. Elle prend sa source dans la nécessité ; mais la nécessité est une loi aussi en beaucoup de matières et particulièrement en administration » (n° 134).

s'est généralement réservé des pouvoirs de contrainte important pour faire respecter ces différentes obligations. Par contre, si un pouvoir public ne s'y soumet pas, le pouvoir de contrainte sur celui-ci est pratiquement inexistant.

4) *La protection des infrastructures nécessaires à l'accomplissement du service*

Diverses règles semblent enfin s'appliquer aux infrastructures construites en vue de l'exploitation des services étudiés, que ceux-ci aient été ou non concédés.

Tout d'abord, les infrastructures affectées à un service public sont généralement considérées comme relevant du *domaine public*, à savoir d'un régime juridique dérogatoire au droit commun, essentiellement jurisprudentiel mais organisé au départ du Code civil. La doctrine est ainsi unanime à inclure les voies des chemins de fer concédés dans le domaine public. Les biens du domaine public sont, par principe, inaliénables, insaisissables et imprescriptibles. L'insaisissabilité des biens affectés aux services postaux est d'ailleurs expressément prévue par la législation française. Une controverse existe cependant pour les biens affectés à un service public mais qui ne servent pas directement à l'usage du public (exemple : « *le domaine militaire, les prisons, les édifices servant aux diverses administrations, les écoles, etc.* »). Ceux-ci ne feraient partie que du domaine privé de l'Etat, soumis au droit commun. La controverse n'est pas tranchée à l'époque, et ne l'est d'ailleurs toujours pas aujourd'hui⁸³⁰. Le matériel d'exploitation du service n'entre par contre dans le domaine public que si le service est exploité par une autorité publique.

Une deuxième catégorie de règles concerne la protection particulière des infrastructures mises en place. Voies ferrées, fils télégraphiques et téléphoniques, tuyauterie des distributions d'eau, etc., font l'objet de dispositions pénales spécifiques, qui visent à sanctionner toute atteinte et toute dégradation à ces biens, voire même tout obstacle à la réalisation des travaux de premier établissement ou d'entretien.

Enfin, l'établissement d'infrastructures revêt la qualité d'*utilité publique* exigée par la législation relative à l'expropriation, et permet donc la réalisation des travaux sur les propriétés privées et le long des voiries publiques. L'expropriation n'est pas toujours indispensable : pour les fils télégraphiques et téléphoniques, l'Etat s'est contenté d'une servitude lui permettant d'utiliser le terrain ou les immeubles bâtis pour accrocher ses lignes.

B. Les règles liées à l'exploitation publique

Outre les règles ci-dessus, le plus souvent communes à tous les secteurs étudiés, il est des règles qui ne s'appliquent qu'à la condition que l'exploitation du service soit prise en charge directement par l'autorité publique, soit en régie, soit par l'intermédiaire d'une institution décentralisée.

La principale catégorie de règles liée à l'exploitation publique est relative au personnel. Dans l'administration publique, tous les agents employés sont considérés comme des fonctionnaires. Ils bénéficient presque tous d'un statut spécifique, organisé par arrêté

⁸³⁰ *Pandectes belges*, t. 98 (1910), v° « Service public », n° 140 à 177, et les références citées.

royal, qui a d'ailleurs été particulièrement détaillé et novateur dans les administrations des chemins de fer, des postes et des télégraphes. Tous ces agents sont en outre tenus de prêter le serment imposé aux personnes chargées d'un service public. Ils bénéficient enfin d'une protection particulière dans le code pénal, mais ils sont aussi redevables d'obligations plus spécifiques de probité : corruption ou concussion sont sévèrement sanctionnées.

Une seconde catégorie de règles est liée au régime budgétaire. D'une part, les services exploités par une autorité publique bénéficient le plus souvent d'un régime fiscal particulièrement favorable. D'autre part, ils sont soumis à des règles et à un contrôle budgétaire et comptable nettement plus strict que celui des concessionnaires privés.

Une troisième catégorie de règles est relative aux contrats passés par une administration. Selon l'article 22 de la loi sur la comptabilité de l'Etat du 15 mai 1846, « *tous les marchés au nom de l'Etat sont faits avec concurrence, publicité et à forfait, sauf les exceptions établies par les lois* » – énième application du principe d'égalité –. Quelques dérogations ont été organisées dans les secteurs étudiés, en particulier à l'occasion de l'octroi de concessions. A défaut, la pratique, pas tout à fait en accord avec la règle, est la suivante pour les importants contrats de matériel ferroviaire, maritime, télégraphique ou téléphonique : « *a) Maintenir l'adjudication publique pour amener les étrangers à faire des offres et permettre ainsi à l'administration d'établir une comparaison avec les prix offerts par les régnicoles; d'où impossibilité de ceux-ci de se coaliser; b) Accorder, dans un intérêt national, l'entreprise aux fabricants belges, lorsque leurs prix ne dépassent guère ou ne dépassent que dans une très faible mesure l'offre étrangère la plus avantageuse* »⁸³¹.

Enfin, dernière caractéristique de l'exploitation publique : elle n'est soumise qu'à un régime limité de responsabilité, le plus souvent organisé par la loi, mais aussi lié au phénomène d'automutilation du pouvoir judiciaire au cours du 19^e siècle⁸³².

C. Les règles liées à l'exploitation privée

Soutenir l'existence d'un régime juridique de l'exploitation privée d'un service public au 19^e siècle serait anachronique. C'est d'abord et avant tout le régime de la concession qui régit l'exploitation privée. Mais, au-delà de ce régime, deux principes semblent s'imposer à tout particulier chargé d'une activité de service public.

Le premier principe est celui de l'interdiction de tout monopole ou de tout droit exclusif d'exploitation du service, qui est consacré dans la plupart des législations relatives aux concessions, mais aussi dans le règlement hollandais relatif aux messageries, par exemple, ou dans la loi de 1893 relative aux services publics et réguliers de transport en commun par terre. On a déjà exposé ci-dessus que, en pratique, la concurrence n'a cependant que rarement existé. Lorsqu'il y a possibilité de concurrence entre des sociétés privées, ce principe se prolonge dans un contrôle émergent des pratiques susceptibles de causer préjudice à cette concurrence. Les règles imposées aux messageries en 1829 sont déjà relativement développées : elles ne peuvent « *dévier* » de

⁸³¹ Annexe au rapport sur le budget du Ministère de la marine, des postes et des télégraphes pour l'année 1914, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1913-1914, n° 159, pp. 67-68.

⁸³² P.O. DE BROUX, X. DELGRANGE (2009), *op.cit.*, pp. 102-104 ; J.P. NANDRIN (1997), *op.cit.*, pp. 89-93.

leurs horaires au préjudice des autres messageries établies sur la même route, par exemple. De même, le libre parcours est imposé en 1856 à tous les chemins de fer concédés, tenus de laisser circuler sur leurs voies les trains de l'Etat ou d'autres sociétés concessionnaires.

Le second principe qui semble caractériser la seule exploitation privée au 19^e siècle est le droit des pouvoirs publics de modifier unilatéralement les règles applicables, mais aussi les relations contractuelles relatives au service public. Il s'agit des prémisses de ce qu'on va appeler, au cours du 20^e siècle, la *loi du changement*⁸³³. Si cette « loi » a aujourd'hui un champ d'application bien plus large, elle se limite, pour la période étudiée, à la gestion privée des services publics. Le droit de changer les routes de poste, ou le nombre de chevaux par relais, pour le bien du service est ainsi consacré dans la législation postale. Le droit de retirer les concessions de messageries pour des motifs d'intérêt général est inscrit dans la législation hollandaise et dans la plupart des législations relatives aux concessions, ou dans les contrats eux-mêmes, mais parfois à des conditions décourageant l'Etat d'y recourir.

⁸³³ A. BUTTGEBACH (1959), *op.cit.*, pp. 76 et 245, souligne d'ailleurs que c'est dans les concessions de service public que la loi du changement a principalement été consacrée.

CONCLUSIONS

L'existence d'une notion juridique de service public au 19^e siècle ne nous paraît donc pas contestable ; elle est même bien plus dense que ce que nous avons appréhendé dans une recherche antérieure⁸³⁴. Certains auteurs, et non des moindres, ébauchent un premier régime juridique des activités couvertes par la notion. Le constat d'indigence de la doctrine antérieure, posé en 1942 par le grand spécialiste belge des services publics, André Buttgenbach⁸³⁵, nous paraît donc trop général s'il entend s'appliquer à la période précédant la Première Guerre mondiale.

Il nous paraît dès lors utile de conclure en évoquant trois points de vue distincts : celui de l'histoire du droit, celui de la théorie du droit et celui de la science administrative.

D'un point de vue historique, la présence de la notion de service public dans les secteurs étudiés est constante. Aux activités couvertes par cette notion sont en outre manifestement attachées plusieurs règles d'exploitation communes, en particulier celles qui concerne les principes d'égalité et de continuité du service. Mais l'analyse des *Pandectes belges*, notamment, permet de constater que l'uniformité de la notion et de son régime juridique demeure plutôt relative et floue. Et en dehors de cette analyse, aucun effort de synthèse n'est fourni par la doctrine ou la jurisprudence sur le sujet. Le constat est identique pour les secteurs étudiés. Ils forment des sujets isolés d'étude juridique, au mieux rassemblés dans des chapitres distincts des ouvrages de droit administratif.

Du point de vue de la théorie du droit, cependant, il nous paraît possible de livrer une image synthétique du droit des différents secteurs, sous le titre un peu anachronique du droit des services publics économiques. L'analyse elle-même aurait cependant pu être produite sous une forme équivalente par un auteur de l'époque, qui aurait lu Hauriou et Duguit, et aurait voulu commenter les nombreuses similitudes existant entre ces différents secteurs. Une telle démarche n'est cependant pas historique, nous le répétons : elle participe bien à un des objectifs de la présente thèse, à savoir la (re)construction d'une théorie des services publics à partir de son histoire juridique. Dans ce cadre, nous avons constaté que la notion de service public désigne en particulier les activités d'utilité publique, certes contrôlées par les pouvoirs publics, mais pas nécessairement exploitées par ceux-ci, et sans imposer le recours à une parcelle de puissance publique. La notion ne désigne en principe pas, sauf dans la doctrine, l'institution ou l'administration qui se charge de l'activité de service public. En ce sens, pour utiliser la terminologie du 20^e siècle, on peut considérer que le service public a un sens *fonctionnel* au 19^e siècle. L'analyse des critères retenus par les pouvoirs publics pour ériger une activité en service public est d'ailleurs venue conforter cette approche. Celle-ci a ensuite permis de distinguer avec pertinence, nous semble-t-il, les deux étapes de la création et de l'organisation des services publics. Dans un premier temps, l'Etat élève une activité au rang de service public avec une liberté assez large, en devant cependant lui reconnaître un caractère d'utilité publique ou d'intérêt général. Il justifie implicitement ou explicitement cette intervention sur la base de trois critères précis : la garantie de droits fondamentaux, la carence de l'initiative privée ou

⁸³⁴ P.O. DE BROUX (2009), « Historique et transformation de la notion ... », *op.cit.*, pp. 20-23.

⁸³⁵ A. BUTTGENBACH (1952), *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, p. 4.

l'utilisation du domaine public. Ensuite, une fois érigée en service public, le choix de l'exploitation publique ou privée repose sur des critères non seulement politiques ou idéologiques, mais surtout économiques ou budgétaires. Le moindre des paradoxes, en effet, est de constater la prédominance pour l'exploitation publique dans un siècle idéologiquement très libéral. Outre ces modalités, et toujours d'un point de vue théorique construit *a posteriori*, l'émergence d'un régime juridique d'exploitation, commun à ces activités, au 19^e siècle est manifeste, en particulier pour l'égal accès au service, ainsi que la continuité et la régularité de celui-ci.

Cette reconstruction théorique du passé conforte notre ambition initiale, et va pouvoir servir de grille d'analyse et de comparaison pour les périodes ultérieures.

Une dernière remarque d'ordre juridique concerne la distinction entre un service public financé principalement par ses utilisateurs, qualifié aujourd'hui de service *économique*, et les services publics financés par le Trésor public. Cette distinction semble peu pertinente au 19^e siècle. Seuls une série d'objectifs budgétaires, notamment l'équilibre budgétaire et les subventions croisées, distinguent ces services des autres activités de l'Etat. Pour le surplus, les péages ne constituent, dans l'esprit de la grande majorité des gouvernants, qu'une catégorie d'impôts parmi d'autres. Le texte du décret d'Allarde ne consacre pas plus de liberté pour les activités économiques que pour les autres activités. La plupart des règles et principes étudiés nous paraissent donc pouvoir s'appliquer indifféremment aux activités économiques et non économiques dans lesquelles interviennent les pouvoirs publics.

Du point de vue de la science administrative, enfin, il est surtout intéressant de comparer la gestion publique ou privée des secteurs étudiés. A cet égard, les différences juridiques étaient déjà bien connues : l'exploitation publique se caractérise principalement par le statut de son personnel, les contraintes budgétaires, l'obligation de mise en concurrence dans les contrats de l'administration, ou encore le bénéfice d'un régime de responsabilité limité. Les motifs du choix de l'exploitation publique ou privée sont par contre moins connus. L'analyse qui précède permet non seulement de les préciser, mais elle révèle aussi leur importance relative. Ce sont des motifs essentiellement politiques ou fiscaux qui justifient d'abord l'attribution de l'exploitation à une autorité publique. L'idéologie libérale est partiellement à l'origine des nombreuses concessions, mais en cas de défaillance (soit financière, soit des conditions d'exploitation), l'Etat reprend la main. Le principal motif du recours aux sociétés privées est, en réalité, celui du financement de l'activité, en particulier au niveau local. Le constat d'une relative inefficacité de l'exploitation publique⁸³⁶ n'a par contre pas d'incidence sur l'intervention des particuliers. Les différents monopoles sont, pour leur part, fondés sur des motifs presque exclusivement économiques. Leur influence dans le choix de la gestion publique ou privée est cependant assez réduite. Enfin, et c'est également remarquable pour l'époque, les règles et les pratiques alliant l'intervention publique et privée sont déjà relativement fréquentes, le cas le plus remarquable étant celui de la SNCV.

⁸³⁶ *Pandectes belges*, t. 66 (1900), v^o « Monopole », col. 336 ; J. PIRARD (1985), *Le pouvoir central belge et les comptes économiques (1830-1913)*, vol. 3, p. 1594 ; G.H. DUMONT (1995), « L'administration belge du XIX^e siècle vue par deux publicistes : Edouard Ducpétiaux et Emile Banning », spéc. pp. 96-97.

CONCLUSIONS DE LA PREMIÈRE PARTIE L'ÉTAT ET LES INDUSTRIES DE RÉSEAUX

L'Etat et les industries de réseaux sont intrinsèquement liés dès le 19^e siècle. L'idéologie libérale a, certes, dominé le siècle au sein de la pensée économique⁸³⁷, et s'est même prolongée dans la doctrine juridique. Giron souligne ainsi, en 1884, que « *L'Etat, tel qu'il est organisé par la constitution belge de 1831, est une association qui a pour objet de réaliser le droit ou la justice. Il n'est pas le spectateur indifférent des autres manifestations de la vie sociale ; il leur prête, au contraire, son appui moral et matériel, soit qu'il paie les traitements des ministres des cultes, soit qu'il accorde ses subsides et son assistance aux associations religieuses, aux littérateurs, aux artistes, aux agriculteurs, aux industriels et aux commerçants. Mais il n'en reste pas moins vrai que l'Etat belge a, en principe, abdiqué la direction religieuse, morale et intellectuelle de la société, et qu'il borne sa mission essentielle à la réalisation du droit proprement dit* »⁸³⁸. Cette vision libérale du rôle de l'Etat est caractérisée par l'obligation qui lui incombe de garantir « *la liberté et la prospérité publique* », non seulement par le droit, mais aussi grâce à l'administration qu'il institue et organise⁸³⁹.

C'est précisément au nom de cette prospérité publique que l'Etat va non seulement prêter son appui, mais surtout s'engager massivement dans les industries de réseaux. L'apparition de celles-ci va ainsi fondamentalement transformer l'organisation de l'Etat, va susciter l'adoption de nouvelles règles de droit et va faire significativement évoluer les relations internationales (I.). Une fois l'Etat « éveillé » aux avantages des industries de réseaux, son engagement va à son tour faire évoluer celles-ci, au point de les convertir en vecteurs essentiels d'une consommation en masse de biens et services, caractéristique de la société du 20^e siècle (II.). L'Etat et les industries de réseaux exercent ainsi une influence réciproque sur leurs évolutions. Il faut néanmoins préciser que l'Etat non seulement a eu pour intention de développer et de pérenniser ces industries, mais il s'en est surtout servi au profit d'autres politiques, au premier rang desquelles le soutien au commerce et à l'industrie, et donc à son électorat censitaire (III.).

I. LA TRANSFORMATION DE L'ÉTAT PAR LES INDUSTRIES DE RÉSEAUX

La réaction de l'Etat aux innovations techniques ou commerciales utiles pour le développement économique et social du pays a été, sur l'ensemble de la période étudiée, plutôt remarquable. Au départ, il est vrai, à l'exception des chemins de fer, l'Etat demeure le plus souvent très prudent face aux avancées techniques expérimentées à l'étranger, et laisse largement l'initiative au secteur privé ou aux communes, n'hésitant pas à accumuler un certain retard sur les pays voisins. Une fois avérée l'utilité des différents services, l'Etat s'engage avec détermination dans leur développement et leur exploitation. Cet engagement transforme durablement sa structure administrative. L'activité de l'Etat a en effet connu une croissance exponentielle entre 1830 et 1914.

⁸³⁷ Avec les nuances nécessaires, à lire dans l'étude très complète de P. MICHOTTE (1904), *Etudes sur les théories économiques qui dominèrent en Belgique de 1830 à 1886*.

⁸³⁸ A. GIRON (1884), *Le droit public de la Belgique*, p. 6.

⁸³⁹ C. DE BROUCKÈRE, F. TIELEMANS (1834), *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, t. I, p. IV.

D'un point de vue économique, « on ne peut qu'abandonner le mythe de l'insignifiance du secteur public au XIXe siècle : depuis 1830, ce secteur a été un des principaux agents économiques, si non le principal ». Cette expansion s'est en outre en particulier réalisée dans les sphères économiques et sociales, dont « le fait majeur est incontestablement le rôle prépondérant de l'Etat dans l'extension des communications. (...) En 1912, il exploite 4.300 km de chemins de fer, 1.600 bureaux de postes, le service des paquebots Ostende-Douvres et le service des bateaux à vapeur de l'Escaut ; il a le monopole des télégraphes et des téléphones ; il administre la totalité des voies navigables, plus de 6.000 km de routes, et il détient d'importantes participations dans les chemins de fer vicinaux, dans plusieurs installations portuaires et dans quelques sociétés privées d'armement maritime »⁸⁴⁰.

Le « mythe » de l'Etat modeste dans ses interventions économiques, ayant surtout recours aux concessions, est pourtant récurrent dans la littérature historique et juridique⁸⁴¹, probablement influencée par la situation des pays voisins⁸⁴². L'analyse des secteurs étudiés nous paraît néanmoins imposer de nuancer fortement le propos. S'il est vrai que les dépenses publiques ne dépassent pas, à la fin du siècle, 13% à 15,7% du Produit national brut⁸⁴³, ce pourcentage révèle néanmoins une croissance du secteur public considérable par rapport aux années 1830-1840. En outre, ce pourcentage correspond également, à notre connaissance, à la place de premier producteur et de premier employeur du pays. Or, cette place, l'Etat la doit pour la plus grande part aux secteurs étudiés. De plus, les services rendus par les chemins de fer, les postes et les télécommunications (mais aussi les voies navigables voire les distributions de gaz et d'électricité), tous plus ou moins rapidement monopolisés par l'Etat, sont au cœur du développement et du rayonnement industriel et commercial de la Belgique. L'Etat, enfin, est non seulement un des premiers acteurs économiques, mais ses propres activités sont largement dominées par l'intervention dans l'économie. On ne peut évidemment réduire aux chiffres budgétaires l'activité politique et administrative d'un Etat, mais ces chiffres sont néanmoins, on l'a vu, particulièrement éloquentes. Le poids du ministère des chemins de fer, des postes, des télégraphes et des téléphones dépasse, au début du 20^e siècle, 40% du budget de l'Etat, et 90% de la dette publique. C'est colossal et probablement unique au monde. Si l'on y ajoute les initiatives financières (Crédit communal, CGER, ...) et les incursions plus limitées dans la sphère sociale⁸⁴⁴, en particulier dans l'enseignement, les hospices et les œuvres de bienfaisance, il est incontestable que l'Etat a été, au 19^e siècle, particulièrement interventionniste. Son action est certes ciblée, délimitée, guidée par l'idéologie libérale (voy. *infra*), mais elle

⁸⁴⁰ J. PIRARD (1985), *Le pouvoir central belge et ses comptes économiques*, vol. 3, pp. 1594-1596. Voy. aussi B. VAN DER HERTEN (2004), *België onder stoom. Transport en communicatie tijdens de 19^{de} eeuw*, p. 455.

⁸⁴¹ V. PIRLOT (2008), « Décentralisation administrative et gestion des services publics en Belgique de l'indépendance à nos jours (1830-2006) », p. 57 ; P. ORIANNE (1961), *La loi et le contrat dans les concessions de service public*, pp. 136-139.

⁸⁴² Voy. E. HOBBSAWM (1978), *L'ère du capital 1848-1875*, pp. 291-304 ; E. HOBBSAWM (1989), *L'ère des empires 1875-1914*, pp. 76-78 ; P. ROSANVALLON (1990), *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, pp. 219-225.

⁸⁴³ Selon la thèse inédite de Piet Clement, *De Belgische overheidsuitgaven en het ontstaan van een sociale welvaartsstaat 1830-1940*, citée par G. VANTHEMSCHÉ (1997), *Les paradoxes de l'Etat*, p. 41 ; ou selon les chiffres donnés dans E. GUBIN, J.P. NANDRIN (2005), « La Belgique libérale et bourgeoise 1848-1878 », p. 130.

⁸⁴⁴ Voy. à ce propos, 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) ».

n'en est pas moins, en Belgique, considérable. Pour la synthétiser avec les mots de l'historien Eric Hobsbawm, « à partir du moment où [la Belgique] se constitua en Etat, ce fait eut une influence décisive sur sa politique économique et sur la dimension politique de l'activité économique de ses habitants »⁸⁴⁵.

Cet interventionnisme étatique dans l'économie, et dans les secteurs étudiés en particulier, a eu une importante conséquence politique et juridique. Il a amorcé durablement la transformation du droit public et administratif – lequel était un droit au service de l'Etat, dont les activités économiques visaient d'abord à se constituer une source de revenus – en un droit mis au service du public. Les monopoles détenus par l'Etat imposent à celui-ci « des devoirs spéciaux. Le premier de ces devoirs, à mes yeux, est de considérer l'exploitation des régies comme exploitation faite à l'intention et pour le bien du public et non comme une exploitation de celui-ci »⁸⁴⁶. Et cette tendance a pris corps dans la notion juridique de *service public*, comme en témoigne la synthèse juridique détaillée ci-dessus, et les liens juridiques existants entre les différents secteurs. C'est la principale, mais pas la seule conséquence juridique. Les besoins de financement et de collaboration avec les investisseurs privés ont également conduit l'Etat à recourir à des formes tout à fait neuves d'associations entre pouvoirs publics (intercommunales, SNDE) et/ou avec des sociétés privées (SNCV, concessions de chemins de fer exploitées par l'Etat, ...). Le recours du secteur public aux formes des sociétés commerciales est tellement novateur qu'il va mettre des dizaines d'années à intégrer la doctrine administrative.

La dernière transformation importante de l'Etat au 19^e siècle concerne la place qu'il occupe sur la scène internationale. Sous l'influence des progrès technologiques, en particulier dans les moyens de communication, les relations entre Etats évoluent vers le multilatéralisme. « Descendant de la sphère des conventions purement politiques où il s'occupait, à titre pour ainsi dire exclusif, de la guerre, du rétablissement de la paix et accessoirement du commerce, le droit des nations est entré dans la voie de « l'administration internationale », réglant à son point de vue les fonctions variées de la vie commune des peuples ». Des organisations internationales sont créées, au sein desquelles sont parfois institués des offices internationaux : « ces offices (...) présentent une physionomie commune très caractéristique. L'action collective des Gouvernements s'y exerce, par voie de délégation, d'une manière continue, pour la réalisation d'un progrès intéressant toutes les nations civilisées, par des moyens auxquels toutes s'associent ou sont conviées à s'associer, à l'aide enfin de fonctionnaires internationaux : car ils sont au service de toutes les puissances fédérées et sont rétribués par le budget de tous les Etats »⁸⁴⁷. L'Union télégraphique internationale et l'Union postale universelle sont systématiquement citées en exemple de ces évolutions. Plus occidentaux que mondiaux, ces liens forment « un grand complexe productif, commercial, financier, scientifique formé de nations imbriquées les unes aux autres ». Paradoxalement, cependant, les Etats affirment « plus jalousement que jamais » leur souveraineté et leur indépendance. « Nous sommes si reliés à nos voisins par les fils

⁸⁴⁵ E. HOBBSAWM (1989), *L'ère des empires*, op.cit., p. 61 ; voy. aussi B.S. CHLEPNER (1972), *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, pp. 199-208, qui parle d'*interventionnisme mitigé*.

⁸⁴⁶ Intervention du chef du gouvernement et ministre des chemins de fer catholique, Charles DE BROQUEVILLE, le 18 juillet 1911, cité dans F. PASSELECQ (1933), *L'essor économique belge. Services publics*, p. 87. Comp. en France : G.J. GUGLIELMI, G. KOUBI (2007), *Droit du service public*, pp. 34-35.

⁸⁴⁷ G.P. SPEECKAERT (1980), *Le premier siècle de la coopération internationale 1815-1914*, p. 114, citant E. DESCAMPS (1894), *Les Offices internationaux et leur avenir*. Voy. aussi M. VAISSE (2007), « Une invention du XIXe siècle », pp. 14-15.

d'or et d'argent du commerce et de la finance – pour ne rien dire des fils du télégraphe, et des rails des voies ferrées – que toute guerre risque de devenir une guerre mondiale »⁸⁴⁸. La conclusion est d'autant plus paradoxale que les promoteurs des offices ou bureaux internationaux y voyaient souvent une œuvre de paix : « *Il ne s'est pas tenu, je crois, une seule assemblée à propos des Unions universelles, sans que quelque orateur y ait proclamé l'heureuse influence que ces alliances ne peuvent manquer d'exercer en faveur du maintien de la paix dans le monde. Non seulement elles procèdent et s'inspirent de la croyance féconde que les nations civilisées doivent être unies comme ne formant qu'une seule famille, mais encore elles les habituent à faire cause commune pour l'obtention d'avantages positifs. Les Unions tendent aussi à rendre les rapports, entre ressortissants de pays différents, plus faciles et plus sûrs, et, de cette façon encore, elles diminuent les chances de guerre en supprimant des causes de conflits* »⁸⁴⁹.

Cette évolution fondamentale des relations internationales, principalement issue de la construction des réseaux de communication, puis du développement des relations commerciales et financières qu'ils autorisaient, a également eu un impact important sur le rôle de l'Etat au niveau national, en Belgique en particulier. Le rapprochement technologique et économique des nations a pratiquement imposé à celles-ci de soutenir ou de développer leurs réseaux nationaux, notamment pour rester concurrentiel par rapport aux Etats voisins. Tous les progrès techniques ou organisationnels rencontrés ont ainsi été importés en Belgique, plus (chemins de fer) ou moins rapidement (réformes postales, télécommunications) selon le cas, en se fondant expressément sur ces expériences étrangères. Un second impact est davantage juridique. Les principes arrêtés au niveau international ont significativement contribué au passage du service de l'Etat au service du public ; le droit international a ainsi commencé à influencer le droit national, de façon de plus en plus explicite. Au point que la révision du Code de commerce en 1891 ou la loi belge de 1908 relative à la radiotélégraphie sont presque exclusivement considérés comme la transposition de la Convention de Berne de 1890 ou de la première Convention radiotélégraphique internationale de 1906. Un troisième impact est plus politique : grâce aux secteurs étudiés, et aux chemins de fer en particulier, puis au développement industriel et commercial, la Belgique occupe à la fin du siècle une place de premier plan sur la scène internationale, que bien peu auraient osé prédire au moment de son indépendance.

II. LA TRANSFORMATION DES INDUSTRIES DE RÉSEAUX PAR L'ÉTAT

Si les conséquences de l'intervention de l'Etat dans les industries de réseaux sont tout aussi spectaculaires, elles sont cependant moins hétéroclites. Trois aspects nous semblent pouvoir être distingués.

D'une part, les pouvoirs publics ont, de manière constante au cours du 19^e siècle, donné l'impulsion nécessaire au développement des industries de réseaux. Cette impulsion a combiné autant que possible les avantages de l'intervention publique et privée, pour

⁸⁴⁸ B. ARCIDIACONO (2005), « Les projets de réorganisation du système international au XIX^e siècle », p. 12, tirant notamment le dernier passage d'un auteur anglais, L. WOOLF, *International Government*, Londres, 1916. La prophétie était donc facile, ajoute-t-il, « *alors que la guerre avait déjà commencé et que le réseau de fils et de rails servait aux Européens surtout pour mieux s'entre-égorger* ».

⁸⁴⁹ G. MOYNIER (1892), *Les Bureaux internationaux des Unions universelles*, p. 157.

autant qu'elle serve l'amélioration et l'expansion du service. Le droit comme les pratiques administratives sont justifiés par cette volonté commune de rendre un service fiable, régulier et accessible à tous. Au départ surtout invoqué pour légitimer l'action publique, cet objectif est devenu de plus en plus indispensable pour garantir la pérennité et la rentabilité des services étudiés. Malgré les reproches adressés aux monopoles publics au début du 20^e siècle, il n'est néanmoins pas contestable que ceux-ci ont effectivement été développés au point d'être accessibles à l'ensemble de la population (réseaux ferroviaires, postes, télégraphes) ou à tout le moins à tous ceux qui disposaient de revenus suffisants pour en réclamer l'usage (téléphones, distributions d'eau)⁸⁵⁰. En ce sens, on peut conclure que le droit et l'action administrative ont répondu dans une importante mesure aux objectifs qualitatifs qui leur étaient assignés, quelles qu'aient été par ailleurs les autres motivations à l'origine de l'intervention publique.

L'évolution ne s'est pas seulement marquée au niveau du service offert. Au fil des années d'exploitation, les administrations étatiques vont voir prospérer en leur sein un important corps d'ingénieurs et de techniciens spécialisés dans les services dont ils sont chargés. Cette expertise est bien entendu mise au service des industries de réseaux. Emerge ainsi un groupe de personnes susceptibles de défendre les intérêts propres aux réseaux de l'Etat, mais surtout aptes à le faire évoluer, en ce compris techniquement. L'invention du système Van Rysselberghe permettant l'usage d'un même fil pour des communications télégraphiques et téléphoniques en représente sans doute l'exemple le plus significatif. L'expertise des agents de l'Etat est également en grande partie à l'origine des mécanismes de coopération internationale comme du contenu des conventions conclues grâce à elles.

Enfin, l'action publique a révolutionné l'utilisation des services offerts. Au départ limité aux classes dirigeantes, l'usage des industries de réseaux s'est progressivement étendu (moyennant certaines disparités selon les secteurs) aux classes moyennes puis, à la fin du siècle, aux classes populaires. De même, d'un usage occasionnel, on est passé à un usage pratiquement quotidien des services étudiés. Cette transformation témoigne du passage plus global à une société industrielle de production et de consommation en masse, dont l'électricité a également été un des principaux vecteurs⁸⁵¹. Ce passage à la société de masse, fortement influencé par des politiques tarifaires longuement discutées, a eu un impact majeur sur l'organisation des industries de réseaux, contraintes de gérer des flux croissants de personnes, de marchandises, de correspondances, d'alimentation en eau, gaz ou électricité, etc. Chacun était en effet susceptible de recourir quotidiennement à l'ensemble de ces services offerts par l'Etat ou les compagnies concessionnaires.

III. L'INSTRUMENTALISATION DES INDUSTRIES DE RÉSEAUX PAR L'ÉTAT

Il faut encore souligner l'importance de l'instrumentalisation des industries de réseaux par l'Etat. Les intérêts de l'Etat lui-même, les intérêts personnels et politiques des gouvernants qui le composent, des bribes de politique sociale, mais surtout le soutien au commerce et à l'industrie, expliquent pour une très grande part l'action publique au cours du 19^e siècle.

⁸⁵⁰ Voy. notamment B. VAN DER HERTEN (2004), *op.cit.*, pp. 451-453.

⁸⁵¹ F. CARON (2010), *La dynamique de l'innovation*, p. 384.

La difficulté de la Belgique à s'affirmer comme une Nation, aux premiers temps de son indépendance, conduit les instances gouvernementales à promouvoir activement cette idée d'une nation belge, comme légitimation idéologique d'un Etat belge. Parmi les moyens utilisés à cette fin, le développement de grands services collectifs est une des priorités du jeune Etat. La construction précoce du réseau de chemins de fer élève celui-ci au rang de « *symbole du progrès et de la prospérité de la nouvelle nation* »⁸⁵². L'exemple ferroviaire demeure le plus cité, ce qui se justifie parfaitement, eu égard à son poids budgétaire dans l'histoire de l'Etat belge. Mais les exemples d'instrumentalisation des secteurs étudiés au profit de l'Etat sont légions. Depuis l'intérêt fiscal du monopole postal jusqu'à la volonté de centralisation de l'Etat au travers des distributions d'eau, les services rendus à l'Etat par les industries de réseaux sont nombreux, et permettent souvent de légitimer le choix de l'exploitation publique d'un service public. Dans la plupart des cas, ces objectifs ont été largement rencontrés par l'Etat, qui y a particulièrement veillé.

De manière plus diffuse, les gouvernement utilisent les services publics à des fins sociales, au sens large. L'objectif n'est jamais déterminant, mais il est néanmoins relativement constant. Au cœur de l'Etat libéral, c'est particulièrement remarquable. Le grand intérêt moral des postes pour les classes inférieures est souligné dès 1848, tant en terme de lien social que d'encouragement à l'alphabétisation. Les grands travaux d'infrastructures sont susceptibles d'assurer du travail pour les classes laborieuses et de résorber le chômage. La contribution à la paix sociale des abonnements ouvriers sur les chemins de fer a été mise en exergue. Enfin, nous avons exposé la place des distributions d'eau dans la vaste politique d'assainissement des quartiers ouvriers « *en perdition* » dans les grandes villes. Le bilan social des industries de réseaux mériterait cependant une synthèse à lui seul. Si celles-ci ont indéniablement contribué au progrès de la société dans son ensemble, des effets pervers pour les classes défavorisées ont été rencontrés à diverses reprises. Les préoccupations sociales demeurent d'ailleurs totalement absentes des télégraphes et des téléphones. Et de manière générale, les divers objectifs sociaux sont ceux qui ont été le moins bien rencontrés au cours du 19^e siècle.

Enfin, et surtout, plus que dans tout autre pays peut-être, c'est le soutien apporté par l'Etat au commerce et à l'industrie, maintes fois exprimé, qui explique principalement l'action publique dans les industries de réseaux au 19^e siècle⁸⁵³. Et ce soutien s'explique d'autant mieux que les grands acteurs industriels sont soit personnellement impliqués dans la gestion publique, en qualité de parlementaire ou de ministre, soit forment la très grande majorité de l'électorat, censitaire jusqu'en 1893, puis universel mais tempéré par un vote plural des électeurs censitaires, capacitaires ou chefs de famille. Enfin, la répartition équilibrée des acteurs économiques entre les catholiques et les libéraux explique la relative absence de politisation du débat : le soutien au commerce et à l'industrie a toujours fait, jusqu'à l'arrivée du mouvement socialiste, l'unanimité au parlement. La transformation du rôle de l'Etat au 19^e siècle obéit ainsi « *à l'idée (...) d'un Etat attaché à la protection d'intérêts spécifiques* ». Le développement des communications a surtout servi « *les intérêts des producteurs et des commerçants, soit d'une majorité des électeurs censitaires. (...) Cette défense d'intérêts*

⁸⁵² E. WITTE (2005), « La Construction de la Belgique 1828-1847 », pp. 103 et 137.

⁸⁵³ Par opposition avec la situation française, par exemple, où la politique des grands travaux publics semblait encore répondre à la vision plus traditionnelle de l'Etat libéral non interventionniste. Voy. P. ROSANVALLON (1990), *op.cit.*, pp. 219-221.

corporatifs comporte naturellement une dynamique de l'intervention, les faveurs accordées à un groupe déclenchant la demande de privilèges des autres groupes »⁸⁵⁴. L'objectif commun, qui répond à l'idéologie libérale, partagée en matière économique par les catholiques, est de « *créer le cadre le plus propice à leur extension et à l'accumulation du capital* »⁸⁵⁵. « *Ce fût là la note dominante, la tendance essentielle de toute cette époque : favoriser le développement et l'expansion des opérations lucratives. Si pour cela la liberté semblait bonne, on proclamait la liberté, si elle était mauvaise, on la tempérerait, mais rarement ; le but restait toujours unique* »⁸⁵⁶. Comme le souligne Guy Vanthemsche, « *l'aspect "doctrinal" du problème n'entre pratiquement pas en ligne de compte* »⁸⁵⁷. « *La ligne de démarcation, en perpétuel mouvement, traduit une logique d'intérêt et non une logique de parti* »⁸⁵⁸.

L'intérêt de l'électorat censitaire ressort d'ailleurs renforcé non seulement par le soutien direct à l'économie apporté par les industries de réseaux, mais également par le système fiscal qu'elles ont contribué à mettre en place. De manière générale, d'ailleurs, la baisse des dépenses de l'Etat couvertes par les impôts directs est constante. « *La majorité des électeurs ont vraisemblablement trouvé avantageux (...) de voir le coût de services dont ils étaient les principaux bénéficiaires, de plus en plus supporté par l'ensemble des citoyens* ». De même, la croissance considérable de la dette publique a permis au même électorat « *de se libérer d'une partie du coût des services qui lui étaient rendus par l'Etat, en mettant ladite partie à charge des générations futures : « Le ministre qui emprunte fait de grandes choses. (...) Les avantages de la dépense sont pour le présent et le poids de la dette est pour l'avenir* »⁸⁵⁹.

Le mot de la fin est réservé à ce grand commis de l'Etat que fut André Molitor : « *Que ces structures fussent conçues au service exclusif du capitalisme libéral sans souci suffisant de missions que l'Etat eût pu ou dû assumer pour la protection des défavorisés, c'est un fait. Qu'elles aient été organisées sans tenir compte des revendications légitimes (et mal formulées encore) de la population de langue flamande, cela est également vrai. Mais on peut et on doit de la même manière, pour le secteur privé, réserver tous les droits de la critique à l'égard du système antisocial qui régnait, et admirer néanmoins le dynamisme prodigieux déployé par les entrepreneurs belges (au sens économique du terme) dans la création d'une industrie moderne et dans la conquête de ses marchés* »⁸⁶⁰.

⁸⁵⁴ J. PIRARD (1985), *op.cit.*, vol. 3, pp. 1597-1598. Voy. aussi G. VANTHEMSCHE (1997), *op.cit.*, p. 46 ; S. JAUMAIN (1998), *Industrialisation et sociétés (1830-1970)*, pp. 19 et 25 ; P. VERHOEST (2000), *Openbare telecommunicatie (1798-1998)*, pp. 28 et 38-39.

⁸⁵⁵ V. PIRLOT (2008), *op.cit.*, p. 60, citant notamment I. CASSIERS (1980), « Le rôle de l'Etat à l'apogée du libéralisme (1850-1886) », pp. 122-143 ; G. VANTHEMSCHE (1997), *op.cit.*, pp. 48-54. Voy. encore B.S. CHLEPNER (1972), *op.cit.*, p. 82.

⁸⁵⁶ P. MICHOTTE (1904), *op.cit.*, pp. 91-92, cité par I. CASSIERS (1980), *op.cit.*, pp.137-138.

⁸⁵⁷ G. VANTHEMSCHE (1997), *op.cit.*, p. 59.

⁸⁵⁸ E. GUBIN, J.P. NANDRIN (2005), *op.cit.*, p. 131.

⁸⁵⁹ J. PIRARD (1985), *op.cit.*, vol. 3, pp. 1600-1601, et les références citées. Voy. aussi D. HEIRBAUT (2009), *Een beknopte geschiedenis van het sociaal, het economisch et het fiscaal recht in België*, p. 151.

⁸⁶⁰ A. MOLITOR (1974), *L'administration de la Belgique*, p. 24.

