

LE NIVEAU INTERMÉDIAIRE DANS LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE

par

Karl LAMBERTZ
Assistant à la Faculté de
Droit de Louvain

Nos provinces, sous-régions et intercommunales de demain, les Regierungsbezirke, höheren Gemeindeverbände et Zweckverbände allemands d'aujourd'hui ?

Introduction

1. L'organisation administrative de notre pays sera sans aucun doute profondément bouleversée par les accords intervenus au Palais d'Egmont et au Château du Stuyvenberg. Des entités administratives devenues familières vont disparaître, d'autres, nouvelles, feront leur apparition ; celles qui restent seront considérablement affectées.

L'effort d'innovation le plus important a évidemment été consacré à la recherche d'une solution aux problèmes communautaires «typiquement belges» et à la redistribution horizontale des compétences et pouvoir centraux. Mais une véritable et profonde réforme des structures administratives ne peut être réalisée que si le réaménagement des pouvoirs centraux «s'accompagne d'une révision globale de l'édification verticale de l'Etat (1)». En effet, si l'Etat, les Communautés et les Régions constituent ensemble le niveau suprême de l'organisation des pouvoirs étatiques, la définition de leurs attributions respectives ne permet pas, à elle seule, de prédire si l'exécution, sur le terrain, empruntera la voie de la décentralisation plutôt que celle de la centralisation. Cette définition circonscrit tout au plus le cadre à l'intérieur duquel le débat sur la gestion décentralisée doit être mené.

2. Malgré ses répercussions majeures sur l'efficacité et la démocratisation de la gestion publique dans son ensemble, l'amélioration de notre système de décentralisation territoriale n'avait retenu que très brièvement l'intérêt des négociateurs du Palais d'Egmont (2).

Bien que la subdivision en provinces et la fonction de gouverneur aient été maintenues, la Province disparaî-

tra en tant qu'institution politique décentralisée puisqu'elle sera amputée de ses compétences et de ses organes politiques. Le Pacte prévoit par contre la création d'entités sous-régionales auxquelles des compétences exécutives seront déléguées par les communes d'une part, et par la Région, la Communauté ou l'Etat d'autre part. Tout en précisant que ces sous-régions seront constituées de manière démocratique sur base des communes, en liaison avec l'opération de rationalisation et de coordination des intercommunales, le Pacte communautaire laisse à la loi de régionalisation définitive le soin de déterminer les limites territoriales ainsi que les modalités de création et de fonctionnement de ces nouvelles institutions. De plus, le Pacte annonce une réforme de la loi de 1922 sur les intercommunales en vue de réaliser une plus grande démocratie interne de celles-ci. En ce qui concerne le sort futur des communes, le Pacte leur réserve, sans plus de précisions, une part importante dans le transfert des compétences politiques actuelles de la Province qui devra intervenir. De ces quelques indications sommaires voire énigmatiques, il est impossible de dégager une position claire et nette sur le statut futur des pouvoirs décentralisés dans l'Etat. Du point de vue des pouvoirs locaux, «le pacte communautaire peut entraîner une sensible augmentation des responsabilités et des compétences des communes soit directement, soit par le truchement des entités subrégionales constituées démocratiquement sur la base des communes ou, au contraire, une centralisation au niveau des communautés et Régions (3)»

3. L'annexe à la déclaration gouvernementale du 28 février 1978 devant les Chambres — le «vademecum» contenant le procès-verbal des négociations du Stuyvenberg complétant le pacte communautaire du 24 mai 1977 — précise quelques aspects de notre futur système de décentralisation (4).

¹ Association des Provinces Belges, *Les sous-régions*, octobre 1977, p. 1.

² Le document final signé le 24 mai 1977 y consacre une page sur les dix-sept qu'il contient, v. l'annexe I à la déclaration gouvernementale du 7 juin 1977, Ann. Parl., Sén., sess. extra. 1977, p. 31. APT, 1977-1978, n° 2. Sur l'histoire de ce document, v. Cour. Hebd. du CRISP n° 783, *Du dialogue communautaire de l'hiver 1976-1977 au pacte communautaire de mai 1977*, pp. 27 et ss.

³ *Les conséquences du pacte communautaire pour les communes*, Mouv. Comm., 1977, p. 218.

⁴ Il s'agit plus particulièrement des n° 87 à 93 et 109 à 124 de ce document, v. Ann. parl., Sén., sess. ord. 1977-1978, pp. 998 etss. A.P.T., 1977-1978, n° 3.

A côté des 13 sous-régions en Wallonie et des 11 sous-régions en Flandre, il y aura une sous-région à Bruxelles dont les tâches seront exécutées par les organes de la région bruxelloise. Les actes pris dans ce cadre seront de la même nature juridique que ceux des autres sous-régions.

En plus des compétences exécutives que l'Etat, la Communauté, la Région et les communes pourront leur déléguer, les sous-régions seront en tout cas chargées de certaines tâches dévolues par la loi du 26 juillet 1971 aux agglomérations et fédérations de communes, ainsi que de certaines tâches assumées actuellement par les intercommunales à objectifs généraux ou par les provinces. Il est prévu aussi que les sous-régions joueront le rôle d'organe consultatif privilégié pour diverses matières lorsque le problème portera sur un territoire couvrant plusieurs communes.

Chaque sous-région aura un conseil et un bureau exécutif. Les membres du conseil seront élus en même temps que les conseillers communaux mais sur des listes séparées dont le chiffre électoral résultera de l'addition des voix obtenues par les différentes listes communales qui auront dû se lier toutes à une liste sous-régionale de leur choix. Le bureau de sous-région sera élu par le conseil de sous-région suivant le mode que la loi du 8 juillet 1976 prévoit pour la désignation des membres du CPAS par le conseil communal.

Les ressources des sous-régions proviendront de rétributions pour services rendus, de dons ou legs, de contributions obligatoires de la part des communes et de la Région ainsi que d'emprunts à contracter sous la garantie des communes, de la Région, de la Communauté ou de l'Etat.

En ce qui concerne les provinces, l'accord complémentaire ne s'occupe, à vrai dire, que de leur liquidation. Certaines de leurs attributions seront dévolues aux communes et sous-régions. Dans la mesure où les établissements provinciaux ne seront pas repris par la commune de leur localisation ou par un autre pouvoir public, ils seront repris par la sous-région.

De leur côté, les communes voient leur situation renforcée en recueillant une part dans l'héritage des provinces et surtout en profitant de la suppression de la tutelle d'opportunité prévue à l'art. 108, al. 2, § 6 de la Constitution.

Alors que les tâches assumées par les intercommunales à objectifs généraux ainsi que leur personnel et leur patrimoine seront transférés aux sous-régions, des intercommunales à objectifs limités pourront être créées sous la tutelle de la Région. De plus, les sous-régions pourront s'associer pour la réalisation de tâches limitées. Pour ce qui concerne la démocratisation, la rationalisation et la coordination des intercommunales, l'accord complémentaire au pacte communautaire renvoie à un projet de loi en préparation.

4. Au stade actuel de la réforme et en l'absence de projets de lois concrétisant les accords de principe, le

doute subsiste sur de nombreuses questions (5). On peut néanmoins affirmer que les réformes projetées bouleverseront fondamentalement la structure de l'échelon intermédiaire de notre système administratif.

Si d'ores et déjà de nombreuses critiques ont été adressées au modèle vers lequel nous nous orientons et s'il est peu probable que la réforme ait été «précédée d'une étude approfondie à laquelle tous les organes et institutions concernés auraient été associés (6)», il ne faudrait cependant pas trop vite ranger nos nouvelles structures administratives intermédiaires parmi les célèbres «solutions à la belge» dont on invoque trop souvent l'existence pour en excuser la très médiocre qualité.

Contrairement à la redistribution horizontale des pouvoirs entre l'Etat, la Communauté et la Région, l'aménagement des structures intermédiaires soulève des problèmes connus dans tous les Etats modernes. A l'aube d'une réforme fondamentale de l'administration intermédiaire en Belgique, il se justifie, dès lors, d'analyser avec attention les solutions retenues à l'étranger tout en se gardant, bien sûr, des comparaisons superficielles et des imitations hâtives voire hasardeuses.

Au delà des similitudes apparentes, il faut être attentif aux modifications, parfois fondamentales, qui résultent de l'intégration dans les structures englobantes et qui conditionnent la véritable portée d'une institution déterminée. A l'inverse, des différences à première vue capitales peuvent cacher parfois, pour ce même motif, des solutions de fond assez semblables.

Pourvu qu'elle respecte ces précautions méthodologiques, une étude des structures administratives de la République Fédérale d'Allemagne nous paraît susceptible d'enrichir considérablement le débat qui s'ouvre sur l'édification des structures administratives intermédiaires dans notre pays, et cela aussi bien au niveau de la conception d'ensemble qu'à celui des solutions concrètes.

Cette affirmation se fonde sur la présence, au niveau intermédiaire de l'administration allemande, de deux types d'institutions dont la conception fondamentale peut être comparée à celle de nos futures provinces et sous-régions. Il s'agit d'une part des *Regierungsbezirke* où le *Regierungspräsident* assume, en tant que représentant du gouvernement du Land, des fonctions ad-

⁵ Parmi ces questions figure notamment celle de la délimitation des frontières et des compétences des sous-régions : exception faite de la sous-région bruxelloise (n° 92) et de la sous-région regroupant les communes de la région de langue allemande (n° 79), le complément au pacte communautaire ne fixe pas les limites territoriales des sous-régions dont les compétences sont définies par ailleurs à l'aide d'une formule («certaines tâches») relevant de l'approximation plutôt que de la détermination précise. V. aussi les critiques formulées par certains parlementaires à l'égard du pacte d'Egmont (Chambre, discussion des 8 et 9 juin 1977, Ann. parl., Ch., sess. extra. 1977, pp. 51 et ss. ; Sénat, discussion des 10 et 14 juin 1977, Ann. parl., Sén., sess. extra. 1977, pp. 54 et ss. et à l'égard de l'accord du Stuyvenberg (Chambre, discussion des 1 et 2 mars 1978, C.R. anal., Ch., sess. ord. 1977-1978, pp. 487 et ss. ; Sénat, discussion des 8 et 9 mars 1978, C.R. anal., Sén., sess. ord. 1977-1978, pp. 357 et ss.).

⁶ Association des Provinces belges, *op. cit.*, p. 15.

ministratives de contrôle et de coordination, et d'autre part des *höheren Gemeindeverbände* qui associent les pouvoirs locaux en vue de la prise en charge, à cet échelon, soit de compétences inter- et supra-locales, soit des compétences déléguées par le Bund ou le Land.

Puisque le Pacte communautaire envisage une réforme des intercommunales qui continueront à exister à côté des sous-régions, la référence aux *Zweckverbände* allemands présente également un intérêt particulier. Comme instruments éprouvés de la gestion administrative, ils ressemblent à maints égards à nos intercommunales, sans jamais prendre pour autant la forme d'une société de droit privé.

La ressemblance qui existe entre ces différentes institutions et celles dont veut se doter la Belgique, si elle paraît certaine de prime abord, doit toutefois être soigneusement approfondie. Pour ce faire, il ne suffit pas de les étudier isolément. L'originalité d'une structure intermédiaire n'apparaîtra, en effet, pleinement qu'à la lumière des rapports que cette structure entretient avec ses pôles de référence, situés en amont et en aval d'elle.

5. Dans un premier chapitre, nous présenterons une vue d'ensemble du système administratif allemand pour mieux pouvoir mettre en évidence l'impact et la signification des structures intermédiaires. Nous essaierons de dégager les caractéristiques les plus significatives qui le distinguent du système belge.

Le deuxième chapitre sera consacré à une analyse détaillée des différentes structures intermédiaires qui nous intéressent plus particulièrement. Nous tâcherons de mettre en évidence les éléments d'information et de critique pouvant nous aider à prévoir ou même à résoudre les problèmes que nos structures provinciales, sous-régionales et intercommunales de demain poseront très probablement.

La conclusion sera l'occasion d'insister sur le caractère nécessairement incomplet et partiel de toute réforme territoriale qui n'est pas, en même temps, accompagnée d'une réforme fonctionnelle, c'est-à-dire d'une réforme des missions, des compétences et des moyens.

Chapitre I : La structure administrative dans son ensemble.

A. Principes de l'organisation administrative

6. Simplifiée à l'extrême, l'administration de la République Fédérale d'Allemagne se présente comme un édifice à cinq étages (7) :

⁷ F. WAGENER, *Oeffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*, Gutachten für den Bericht zur Lage der Nation, 1974, p. 1.

1er niveau : 1 Bund

2ème niveau : 11 Länder

3ème niveau : 25 Regierungsbezirke

4ème niveau : 230 Kreise et 86 kreisfreie Städte

5ème niveau : 3.400 unités communales

Mais il faut préciser tout de suite que ce schéma ne vaut que pour l'administration générale interne (*allgemeine innere Verwaltung*). Il fait abstraction des spécificités existant au sein de chaque niveau et résultant de la répartition des compétences administratives dans la République Fédérale d'Allemagne.

À côté des organes de l'administration générale, et malgré l'effort de regroupement des compétences accompli à l'occasion de la réforme territoriale de ces dernières années, il subsiste de nombreuses administrations spéciales auxquelles s'ajoutent les innombrables institutions issues de la décentralisation fonctionnelle (*Körperschaften, Anstalten et öffentlichen Unternehmen*). Aussi bien les administrations spéciales que les autorités faisant partie de l'administration médiate (*mittelbare Staatsverwaltung*) disposent parfois de structures spécifiques aux niveaux intermédiaire et local dont la délimitation territoriale ne correspond pas nécessairement avec celle de l'administration générale.

7. À ce premier élément de diversité également connu en Belgique, s'ajoute un autre moins familier. Habitué à un système administratif organisé par le pouvoir central, situation que la réforme constitutionnelle de 1971 n'avait d'ailleurs pas changée, nous connaissons, au contraire, en Allemagne une structure où chaque Etat fédéré organise son administration à son gré, et où le visage, l'organisation et les compétences des entités administratives varient considérablement d'un Land à l'autre. Les conséquences de cette diversité se trouvent renforcées par le fait que c'est aux Länder qu'incombe la plus grande partie des compétences administratives. En effet, la compétence du Bund est essentiellement normative. Celui-ci ne peut créer des administrations propres (*bundeseigene Verwaltungen*) que dans les hypothèses limitativement énumérées par la Loi Fondamentale (8). Et même là où le Bund est compétent pour l'exécution de ses lois, il préfère souvent en déléguer la charge aux autorités des Länder qui, en principe, sont beaucoup mieux équipées que lui pour assumer l'exécution.

Dans un sens fonctionnel, nous pouvons distinguer ainsi trois modes d'administration étatique (9) :

⁸ Pour le commentaire des art. 83 à 90 de la Loi Fondamentale, v. MAUNS-DUERIG-HERZOG, *Grundgesetz*, Beck, München. Sur la question de la répartition des compétences en matière administrative entre le Bund et les Länder, v. K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 8^e ed., Müller, Karlsruhe, 1975, p. 99 et M. BOTHE, *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, Springer, Berlin, 1977, p. 224.

⁹ MODEL-CREIFELDS, *Staatsbürger-Taschenbuch*, Beck, München, 1976, p. 94.

— l'administration par l'Etat fédéral (*bundeseigene Verwaltung*) prise en charge par les autorités administratives du Bund ;

— l'administration pour le compte du Bund (*Bundesauftragsverwaltung*) assumée par les Länder sous la tutelle de légalité et d'opportunité du Bund ;

— l'administration par les Etats fédérés (*landeseigene Verwaltung*) qui constitue le mode normal d'exécution des lois du Bund et bien sûr aussi des lois des Länder. Cette administration est prise en charge par les autorités administratives du Land dont font également partie les pouvoirs locaux. Là où sa compétence normative est en cause, les pouvoirs de contrôle du Bund se limitent tout au plus à une simple tutelle de légalité.

8. Au niveau de l'administration des Länder apparaît un nouvel élément de diversification qui résulte de la position particulière occupée par les Kreise, les communes et leurs différentes formes d'association en tant que collectivités de droit public (*öffentlich — rechtliche Körperschaften*). Tout en les intégrant dans la hiérarchie administrative des Länder, l'art. 28 II de la Loi Fondamentale les promeut au rang de collectivités autonomes (*Selbstverwaltungskörperschaften*) dotées de la personnalité juridique. Pour l'exécution des différentes tâches qui leur incombent à ce titre, les communes et les Kreise ne sont soumis qu'à une tutelle de légalité.

Mais en plus de ces attributions propres (*Selbstverwaltungsangelegenheiten*), les différentes collectivités territoriales au niveau local sont également chargées par les autorités du Bund ou du Land de certaines tâches incombant à ces derniers, mais que ceux-ci préfèrent transférer aux organes des pouvoirs locaux. Nous assistons ainsi à un dédoublement fonctionnel qui rappelle l'administration assurée par les Länder pour le compte du Bund.

B. Aperçu des différentes structures administratives.

9. D'un point de vue organique, on peut distinguer *trois types de structures administratives*, à savoir celles du Bund, celles des Länder et celles des pouvoirs locaux. Suivant le degré de développement de son infrastructure respective, chacune de ces structures peut être présente à plusieurs des *cinq niveaux de pouvoirs* qu'on distingue habituellement : le niveau fédéral, le niveau des Etats fédérés, le niveau régional, le niveau cantonal, et le niveau communal.

Il faut cependant mentionner la situation particulière des villes-Etats (*Stadtstaaten*) de Berlin, Hamburg et Bremen qui, à cause de leur exiguïté territoriale, ne possèdent pas l'ensemble de cette structure. Dans ces trois cas, les compétences respectives sont exercées par des organes uniques. Cette solution n'est d'ailleurs pas

sans rappeler celle retenue pour la sous-région bruxelloise (10).

a. Le Bund

10. L'infrastructure administrative du Bund se compose d'un niveau supérieur, d'un niveau intermédiaire et d'un niveau inférieur (11).

Au *niveau supérieur*, il existe des *oberste Bundesbehörden*, des *Bundesoberbehörden*, des *nicht-rechtsfähige Bundesanstalten* ainsi que des *Anstalten* et *Körperschaften* dotées de la personnalité juridique.

Les *oberste Bundesbehörden* constituent le sommet de la hiérarchie administrative et comprennent surtout les grands ministères.

Les *Bundesoberbehörden* sont des administrations à compétence spécifique, le plus souvent dépourvues de toute infrastructure administrative aux échelons inférieurs, et dépendent directement d'une *oberste Bundesbehörde*. Leur compétence territoriale s'étend sur l'ensemble du territoire fédéral (ex : *Bundesgesundheitsamt*).

Les *nicht-rechtsfähigen Bundesanstalten* dépendent chaque fois d'un ministère et correspondent à nos administrations autonomes (ex : *Bundesanstalt für Flugsicherung*) tandis que les *Anstalten* et *Körperschaften* issues de la décentralisation fonctionnelle au niveau du Bund possèdent la personnalité juridique et ne sont soumises qu'à un pouvoir de tutelle (ex : *Bundesanstalt für Arbeit*).

11. Aux *niveaux intermédiaire et inférieur*, il n'y a que très peu d'organes administratifs du Bund parce que celui-ci délègue le plus souvent ses compétences aux organes administratifs des Länder (*Bundesauftragsverwaltung*) à moins qu'il ne choisisse la formule des administrations communes au Bund et aux Länder (*Mischverwaltung*).

Il existe cependant quelques administrations fédérales qui disposent d'une infrastructure intermédiaire et locale spécifique (ex : les *Wasser- et Schifffahrtsdirektionen* avec leur *Wasser- et Schifffahrtsämter* ou encore les *Oberpostdirektionen*, les *Postdirektionen* et les *Postämter*). La compétence territoriale des organes existant au niveau intermédiaire s'étend, suivant le cas, à un ou plusieurs Länder ou à une partie du Land. Pour les organes du niveau inférieur, la compétence *ratione loci* peut couvrir aussi bien le territoire d'un ou de plusieurs Kreise que celui d'une partie de commune.

¹⁰ Chaque *Stadtstaat* a ses structures spécifiques ; v. H. WOLFF et O. BACHOF, *Verwaltungsrecht II*, 4ème éd., Beck, München, 1976, p. 163 et MODEL-CREIFELDS, *op. cit.*, p. 185 (Berlin), p. 191 (Bremen) et p. 195 (Hamburg).

¹¹ F. WAGENER, *Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*, *op. cit.*, p. 3 ; H. WOLFF et O. BACHOF, *op. cit.*, p. 154 ; MODEL-CREIFELDS, *op. cit.*, p. 143.

b. les Länder

12. Constituant le centre de gravité du système administratif allemand, l'administration des Länder connaît un développement particulièrement important (12).

Au niveau supérieur, il existe des oberste Landesbehörden, des Landesoberbehörden et un ensemble considérable d'organes administratifs spécialisés auxquels s'ajoutent encore d'innombrables entités administratives personnalisées.

Parmi les obersten Landesbehörden, il faut surtout mentionner les différents ministères et les Cours des Comptes.

Les Landesoberbehörden assument des tâches administratives spécifiques pour l'ensemble du Land et dépendent directement d'une oberste Landesbehörde (par ex. : Statische Landesämter).

Comme administrations au niveau supérieur, il existe également des zentrale Landesämter qui ressemblent presque entièrement aux Landesoberbehörden ainsi que des obere Sonderbehörden qui assument aussi des tâches spéciales, mais qui disposent d'une infrastructure administrative spécifique aux niveaux intermédiaire et inférieur.

Les entités personnalisées issues de la décentralisation fonctionnelle au niveau des Länder ressemblent, mutatis mutandis, aux Bundesanstalten et -körperschaften, que l'on a rencontrées au niveau supérieur du Bund.

13. L'échelon intermédiaire de l'administration des Länder est constitué par les Bezirksregierungen. Ce n'est qu'au Schleswig-Holstein et au Saarland qu'il n'existe pas de Regierungsbezirke parce que, à cause de leur dimension réduite, ces Länder ne connaissent pas cette structure administrative intermédiaire.

En principe, les Bezirksregierungen assument l'ensemble des tâches administratives au niveau des Regierungsbezirke. Ce n'est qu'exceptionnellement que subsistent à leur côté des organes administratifs spéciaux de l'échelon intermédiaire dont la compétence territoriale s'étend soit sur plusieurs Regierungsbezirke (par ex : les Landesjugendämter en Niedersachsen) ou sur une partie de ceux-ci (par ex : Oberschulämter au Baden-Württemberg).

14. Au niveau inférieur, l'administration du Land est surtout assurée par les organes des pouvoirs locaux. Suivant le cas, les tâches administratives leur sont confiées comme attributions déléguées (Auftragsangelegenheiten) ou autonomes (Selbstverwaltungsaufgaben) (13). A côté de la délégation de com-

pétences, il existe aussi la technique de la mise à la disposition du Land de certains organes des pouvoirs locaux (Organleihe). Le plus souvent le Landrat ou le Oberkreisdirektor (dans les Kreise) et le Gemeindevorsteher (dans les kreisfreien Städte) assument le rôle d'autorité administrative inférieure du Land. Mais il arrive également que tous les organes des communes et grossen Kreisstädte fonctionnent comme autorité administrative inférieure du Land (14).

Dans des matières spéciales, il y a cependant des autorités inférieures spécifiques dont la compétence territoriale s'étend, suivant la matière, à l'ensemble ou à une partie d'un Regierungsbezirk (par ex : Bergämter), d'un Kreis (par ex : Schulämter, Gesundheitsämter) ou d'une commune (par ex : Forstämter, Polizeiämter).

c. Les pouvoirs locaux

15. Les collectivités locales ainsi que les associations constituées par elles occupent une place particulière dans la structure administrative allemande. Elles sont titulaires d'un droit à l'autonomie administrative (Selbstverwaltungsrecht) (15).

D'une manière générale, on désigne par collectivité communale autonome (kommunale Selbstverwaltungskörperschaft) les communes, les Kreise, les kreisfreien Städte ainsi que les différentes associations qui les regroupent. En tant que collectivités territoriales (Gebietskörperschaften) constituées par les citoyens d'une partie déterminée du territoire ou en tant que collectivités associées. (Bundkörperschaften) constituées par des personnes morales, et plus particulièrement des Gebietskörperschaften, elles font partie de l'administration médiate (mittelbare Staatsverwaltung) et ne sont soumises, en ce qui concerne leurs affaires propres, qu'à une tutelle de légalité (16).

Selbstverwaltungsaufgabe, la réalisation d'une tâche déléguée par le Land reste obligatoire. En cela, elle se distingue des Selbstverwaltungsaufgaben d'intérêt local dont l'initiative appartient aux pouvoirs décentralisés qui l'exercent à leur gré en tant que titulaires d'un Selbstverwaltungsrecht (v. note 14).

Tandis que l'exécution des Selbstverwaltungsaufgaben ne fait l'objet que d'une tutelle de légalité exercée par les autorités supérieures du Land, la réalisation des tâches assumées par les pouvoirs locaux comme Auftragsangelegenheiten reste soumise à une tutelle d'opportunité et parfois même à un contrôle hiérarchique. Dans les Länder Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen et Schleswig-Holstein, les Auftragsangelegenheiten ont été transformées en Weisungsaufgaben. Cette modification accroît l'autonomie des pouvoirs décentralisés parce que l'intervention, au titre de la tutelle d'opportunité, n'est permise que dans les hypothèses limitativement énumérées par la loi. Sur ces points, et d'une manière générale, sur la définition de la tutelle en droit administratif allemand, v. H. WOLFF et O. BACHOF, *op. cit.*, p. 101 et p. 224.

¹⁴ H. WOLFF et O. BACHOF, *op. cit.*, p. 62.

¹⁵ E. FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, vol. 1, 9ème éd., Beck, München, 1966, p. 436 ; H. WOLFF et O. BACHOF, *op. cit.*, p. 179.

¹⁶ Sur la notion de Gebietskörperschaft et celle de Bundkörperschaft, v. H. WOLFF et O. BACHOF, *op. cit.*, p. 171 ; E. FORSTHOFF, *op. cit.*, p. 451 ; K.J. BIEBACK, *Die öffentliche Körperschaft*, Duncker et Humblot, Berlin, 1976.

¹² F. WAGENER, *op. cit.*, p. 11 ; H. WOLFF et O. BACHOF, *op. cit.*, p. 156 ; MODEL-CREISFELDS, *op. cit.*, p. 176.

¹³ Il s'agit d'une distinction classique du droit de la décentralisation en République Fédérale d'Allemagne. Même confiée comme

Certaines Bundkörperschaften se rapprochent cependant des Gebietskörperschaften par le fait qu'elles disposent également d'organes directement élus par les citoyens. De leur côté, certaines Gebietskörperschaften, tout en étant constituées par les citoyens vivant sur leur territoire, se composent néanmoins d'un ensemble d'unités qui ont également le statut d'une Gebietskörperschaft. Ainsi, il y a des Gebietskörperschaften qui sont en même temps des Bundkörperschaften (17).

16. L'on peut distinguer trois types de collectivités locales : les communes, les associations de communes (Gemeindeverbände) et les intercommunales (Zweckverbände) (18)

Les communes sont des collectivités territoriales directes (unmittelbare kommunale Gebietskörperschaften) dotées d'une autorité qu'elles exercent sur un territoire donné (Gebietshoheit).

Les Gemeindeverbände sont des collectivités territoriales composées qui assument des tâches supra-communales assurant de la sorte un équilibre entre les unités composantes. Tandis que les Gemeinverbände sensu stricto sont nécessairement composés d'autres collectivités territoriales (ex : Aemter dans le Land Schleswig-Holstein, Landschaftsverbände dans le Land Nordrhein-Westfalen), les Gemeindeverbände au sens large comprennent également les collectivités territoriales directes qui ne sont pas constituées par les collectivités qu'elles regroupent, mais par les citoyens habitant sur celles-ci (ex : les Samtgemeinden de Niedersachsen, les Landkreise).

A cette distinction entre les echten et unechten Gemeindeverbände se superpose celle entre les Gemeindeverbände au niveau communal et régional. Le moule juridique du Gemeindeverband a servi à la fois d'alternative aux fusions de communes (Samtgemeinden, Amt, Verbandsgemeinden), formule pour le regroupement des communes, Landkreise et kreisfreien Städte au niveau régional (Landschaftsverbände en Nordrhein-Westfalen) et de modèle pour la solution des problèmes posés aux grandes villes et aux communes avoisinantes (Umlandverband Frankfurt, Verband Grossraum Hannover). Dans chacune de ces hypothèses, l'on rencontre, suivant le Land, des associations de communes au sens strict et au sens large.

Par Zweckverbände on désigne les différentes formes de regroupement de collectivités territoriales en vue de la solution de problèmes spécifiques.

17. La mise en oeuvre de cet arsenal institutionnel particulièrement riche et diversifié conduit à une répartition, à ce point complexe, des compétences entre les différentes autorités locales qu'il est presque impossible de réduire les critères de cette répartition à un commun dénominateur. Tout au plus peut-on affirmer qu'au niveau inférieur les communes ou les unteren Gemeindeverbände gèrent les affaires locales dans le cadre de leurs possibilités structurelles, administratives et financières.

Mais la commune allemande n'épuise pas le champ de l'autonomie locale dans lequel s'intègre également les Landkreise et les kreisfreien Städte. D'un point de vue fonctionnel, les Landkreise et les kreisangehörigen Gemeinden forment une unité à l'intérieur de laquelle on procède souvent à des transferts de compétences et à laquelle correspond, dans les grands centres urbains, la kreisfreie Stadt.

18. Le visage juridique de ces entités de base de l'administration allemande varie considérablement d'un Land à l'autre, voire au sein d'un même Land.

Dans les Länder Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Phalz et Saarland, les Kreise sont à la fois des collectivités locales et des autorités administratives des Länder. Dans les Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen et Schleswig-Holstein, ils ne sont, par contre, que des collectivités locales qui mettent certains de leurs organes à la disposition des Länder.

On considère généralement que les Landkreise ainsi que les kreisfreien Städte constituent les unités de base les plus importantes de la structure administrative allemande (19). Juridiquement, les Landkreise sont des associations de communes au sens large (unechte Gemeindeverbände). Il s'agit de collectivités territoriales composées, dotées d'un organe exécutif (le Kreissausschuss) et d'une administration (le Landratsamt ou la Kreisverwaltung). A la tête de cette dernière est placé un Kreisvorsteher qui est désigné, suivant la Kreisordnung du Land concerné, soit par élection directe (Bayern), soit par le Kreistag avec (Hessen, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein) ou sans (Niedersachsen) participation du Land, soit encore par le Land avec l'assentiment du Kreistag (Saarland, Rheinland-Phalz).

L'organisation des communes varie encore davantage (20). Illustrons cette diversité par deux exemples extrêmes. Dans les Länder Niedersachsen et Nordrhein-Westfalen, le bourgmestre n'est que le président de l'assemblée délibérante tandis que l'administration communale dépend d'un fonctionnaire nommé. Dans

¹⁷ C'est notamment le cas des Bezirksverbände dans le Land Bayern ; v. H. WOLFF et O. BACHOF, *op. cit.*, p. 192.

¹⁸ Pour la définition de ces concepts, v. H. WOLFF et O. BACHOF, *op. cit.*, p. 191 ; pour les controverses qui subsistent au sujet de la distinction entre un Gemeindeverband et un Zweckverband, v. D. MARTIN, *Formen und Funktionen eines Gemeindeverbandes auf der Mittelstufe der Verwaltung*, thèse, Regensburg, 1971, p. 2.

¹⁹ F. WAGENER, *Neubau der Verwaltung*, 2ème éd., Duncker und Humblot, Berlin, 1974, p. 59.

²⁰ Pour les différentes lois communales des Länder, v. Deutsches Institut für Urbanistik, *Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Kohlhammer, Berlin (avec tableau de synthèse en annexe).

les Länder Bayern et Baden-Württemberg, le conseil communal est à la fois un organe de délibération et d'exécution ; le bourgmestre préside les réunions du conseil et dirige aussi l'administration de la commune.

La réforme territoriale des dernières années a introduit un élément supplémentaire de diversification dans le droit communal allemand qui donne - la notion même de commune un sens assez ambigu. En effet, cette réforme a été réalisée aussi bien par la voie des fusions que par la mise sur pied de formules nouvelles laissant subsister les anciennes communes. Ainsi il y a actuellement 3.400 entités communales dotées de structures administratives propres et disposant d'un personnel à temps plein, tandis qu'il subsiste encore 10.753 unités portant le nom de commune, mais qui n'en assument pas toutes les compétences. Les structures, compétences et moyens d'action aussi bien que le nom de ces regroupements de communes varient d'un Land à l'autre (21).

19. L'image d'ensemble risque de devenir encore plus complexe si l'on se tourne maintenant vers les différentes formes de collaboration entre les pouvoirs locaux au niveau régional rendue nécessaire par la planification et la prise en charge de tâches nouvelles dans le cadre de la Daseinsvorsorge (22). Tandis que les communes, les Landkreise et les kreisfreien Städte couvrent l'ensemble du territoire, les höheren Gemeindeverbände et les Eweckverbände au niveau régional se répartissent d'une manière beaucoup moins cohérente. Ils apparaissent là où des besoins spécifiques se font sentir dont la satisfaction présuppose une collaboration. Certains aspects de ce phénomène seront précisés ci-après.

C. Synthèse et comparaison

20. En combinant le critère du pouvoir organisateur et celui de la localisation des différentes entités administratives, on obtient le tableau p. 254 qui, en verticale, indique les échelons administratifs et, en horizontale, les pouvoirs créant les différentes entités.

21. Les trois branches (Etats fédérés, Etat fédéral, pouvoirs locaux) indiquées dans le schéma se caractérisent par une cohérence interne qui se traduit, notamment, par leur présence à plusieurs niveaux de l'organigramme administratif. Mais le passage, pour l'exé-

cution d'une même tâche, d'une branche à l'autre reste toutefois possible et permet ainsi de confier à des institutions déjà existantes la réalisation de missions pour lesquelles la création d'entités administratives spécifiques ne se justifie pas.

En confiant la majeure partie de l'organisation administrative aux Länder, la République Fédérale d'Allemagne suit une voie qui diffère fondamentalement de la nôtre. En Belgique, le pouvoir central se charge de l'organisation de l'administration.

La création d'exécutifs propres aux Communautés et Régions constituera certes un point de rupture décisif, mais les modèles fondamentaux ne paraissent pas changer d'une Communauté ou Région à l'autre. L'organisation des communes aussi bien que celle des sous-régions sera la même pour tout le pays et, au pluralisme des normes, la régionalisation définitive ne paraît pas ajouter celui des structures administratives (23).

22. Si la diversité du système administratif allemand est dans une très large mesure tributaire de la répartition des compétences entre le Bund et les Länder, elle est aussi liée à la dimension de la République Fédérale d'Allemagne dont plusieurs Länder dépassent la Belgique en territoire et en population. Ce n'est qu'à la lumière de cette dernière considération que le tableau p. 255 peut être apprécié à sa juste valeur (24).

23. L'étendue du territoire n'est pas étrangère au développement particulièrement poussé de l'échelon administratif intermédiaire. Sous peine de perdre le contact avec la réalité, les unités de base ne peuvent dépasser une certaine dimension. Nombreuses donc, elles posent des problèmes de coordination qu'il incombe à des structures intermédiaires de rencontrer.

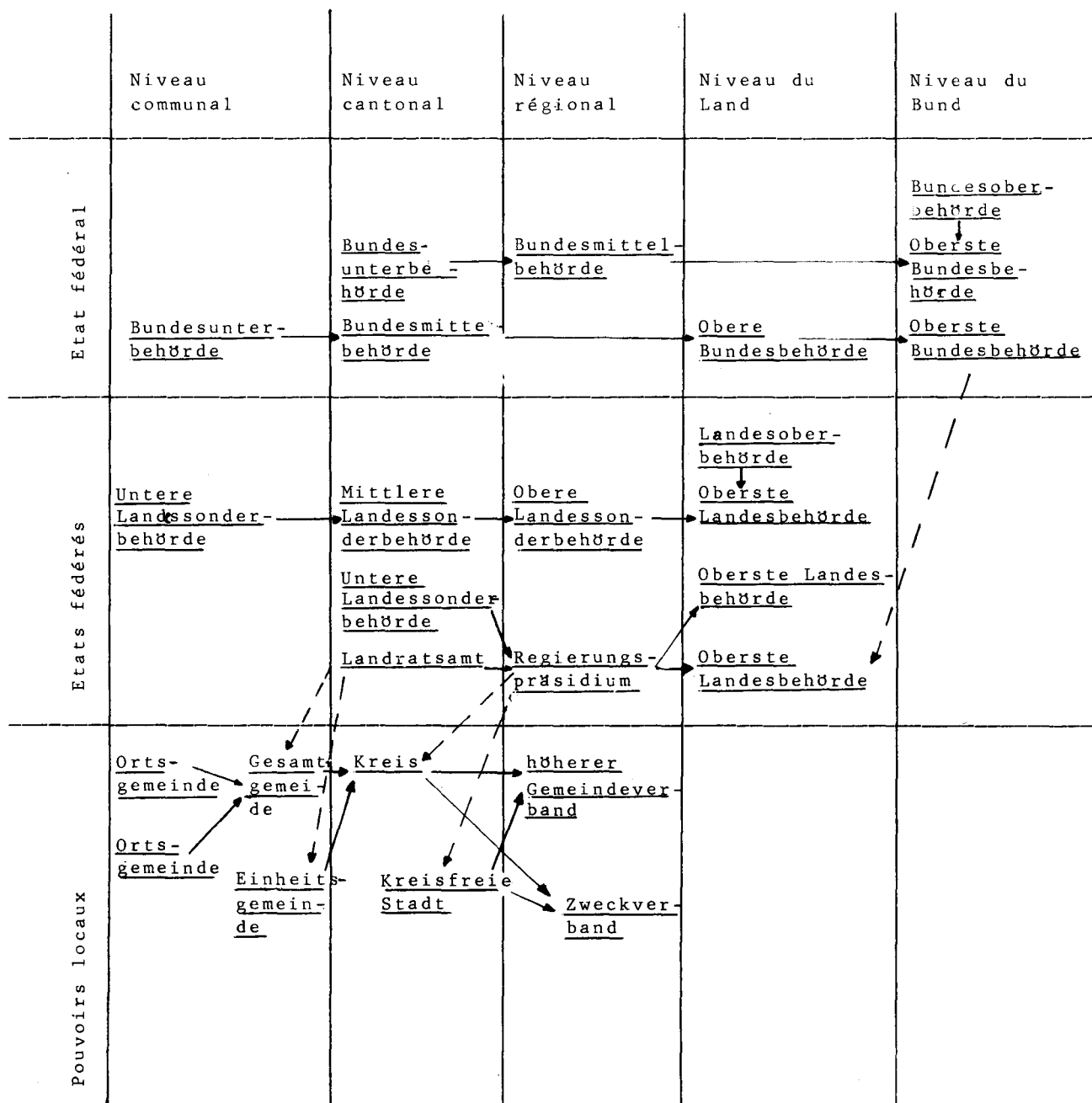
Tandis que les Regierungsbezirke correspondent assez bien à cette première préoccupation, la présence, au niveau intermédiaire, de puissantes associations de pouvoirs locaux résulte d'un autre ordre d'idées. A cause de sa double structure (Kreis - Gemeinde), le niveau local a acquis une force considérable ; il a su s'imposer comme partenaire à part entière avec lequel le Bund et les Länder doivent compter. La réforme territoriale a encore augmenté le poids des pouvoirs locaux. En effet, aux 425 Kreise d'avant la réforme qui

²³ D'après le pacte communautaire, les lois organiques des pouvoirs subordonnés restent en principe («sauf les matières réservées à la région») de la compétence exclusive du Parlement national, v. Ann. parl., Sén., sess. extra 1977, p. 31.

²⁴ Le tableau précise, pour chaque Land, le nombre d'habitants en millions et la surface en km² et, pour chaque entité administrative, le nombre total d'unités existantes dans l'année de référence indiquée entre parenthèses. Sources : F. WAGENER, *Neubau der Verwaltung*, op. cit., p. 55 et ss. ; F. WAGENER, *Stichwort «Territorialreform»* dans KUNST, HERZOG, SCHNEEMELCHER, *Evangelisches Staatslexikon*, 2ème éd., Berlin, 1975, rubriques 2620 et ss.

²¹ Schleswig-Holstein : Amt ; Niedersachsen : Samtgemeinde ; Rheinland-Phalz : Verbandsgemeinde ; Baden-Württemberg et Bayern : Verwaltungsgemeinschaft.

²² Sur cette notion qui conceptualise l'action des pouvoirs publics en matière de prestation de services (Leistungsverwaltung), v. E. FORSTHOFF, *op. cit.*, p. 340 et H. GROETTRUP, *Die kommunale Leistungsverwaltung*, Kohlhammer, Berlin, 1973, pp. 58 et ss.



comptaient une moyenne de 82.000 habitants sur une surface de 560 km², succèdent en 1977 228 Kreise dont la population et la surface ont en général doublé et auxquels il faut ajouter les 86 kreisfreien Städte (25). De son côté, le nombre des communes a diminué entre 1968 et 1976 de 24.282 à 10.753 (26). En se regroupant pour assumer ensemble des tâches locales, supra-locales et régionales, les pouvoirs locaux ont rendu

possible un modèle décentralisé qui les associe directement à la gestion étatique.

Si, à cause de sa dimension territoriale réduite, la Belgique n'est pas confrontée aux mêmes problèmes de coordination dans l'espace et, si elle ne connaît pas le double niveau de pouvoirs locaux, elle vient par contre de terminer, elle aussi, une opération de réforme territoriale par laquelle le nombre de communes est passé de 2.359 à 589 dont 62 % ont entre 5.000 et 20.000 habitants (27).

²⁵ F. WAGENER, *Stichwort «Territorialreform»*, op. cit., rubrique 2623.

²⁶ Bonner Almanach 1977, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, p. 183.

²⁷ L. MALVOZ et C. VERBIST, *Une Belgique de 589 communes*, Bulletin trim. du Créd. Comm., 1976, p. 20.

		NORDRHEINWESTFA- LEN (17,2 34053)	BAYERN (10,8-70500)	BADEN-WÜRTTEMBERG (9,2-35749)	NIEDERSACHSEN (7,3-47400)	HESSEN (5,6-21111)	RHEINLAND-PHALZ (3,7-19835)	SCHLESWIG-HOL- STEIN (2,6-15676)	SAARLAND (1,1-2567)
LAND	Oberste Landes- behörden (75)	10	10	8	10	9	8	8	8
REGION	Höhere Gemeinde- verbände (75)	2	7	2	1	1	1	1	-
	Regierungsbezirke (75)	5	7	4	4	2	3	-	-
CANTON	Kreise (76)	31	71	35	57(72) · 20	25	17(6)	5	
	Kreisfreie Städte (72)	369		179	272	417	34	98	50
COMMUNE	+ Gesamtgemeinden:								
	- Ämter (76)	-	-	-	-	-	-	122	-
	- Verbandsgemein- den (76)	-	-	-	-	-	166	-	-
	- Samtgemeinden (76)	-	-	-	142	-	-	-	-
	- Verwaltungsgemeinschaften (76)		± 300	271	-	-	-	-	-
	Kreissangehörige Gemeinden (76)	369	± 2500	1107	1017	417	2359	1172	50

24. Ce renforcement des unités de base devrait s'accompagner, en principe, d'une décentralisation des compétences en leur faveur. L'exemple allemand confirme cependant que l'existence de pouvoirs locaux même puissants ne dispense pas de la création de structures administratives intermédiaires qui souvent apparaissent là où les pouvoirs publics sont confrontés à des tâches nouvelles pour la prise en charge desquelles les institutions administratives traditionnelles s'avèrent inadaptées.

Mais le rôle de médiation entre le sommet et la base de la structure administrative peut être assumé de multiples façons et par les organes les plus divers. Tributaire à la fois d'une volonté de décentralisation véritable et de la structuration aussi bien que du poids spécifiques du niveau supérieur et du niveau inférieur entre lesquels il s'intègre, l'échelon intermédiaire devient souvent le garant de l'équilibre du système dans son ensemble. Par sa capacité de médiation, il peut prévenir les excès du centralisme aussi bien que ceux de la dispersion.

25. Si la description sommaire du système administratif allemand nous a permis de situer les différentes structures intermédiaires par rapport à leurs pôles de référence respectifs et s'il a été possible, par la même occasion, d'indiquer sur quels points ces pôles diffèrent de ceux qui existent en Belgique, il s'agit maintenant d'analyser le contenu de ces structures pour les comparer à celles que les accords communautaires ont introduites chez nous.

Chapitre II : Le niveau intermédiaire.

A. Les Regierungsbezirke

26. Pour se faire une idée plus concrète de la physiologie des Regierungsbezirke, il paraît utile de souligner que leur dimension varie entre 3.100 km² (Braunschweig) et 17.500 km² (Oberbayern), tandis que leur population va de 0,4 million (Aurich) à 5,7 millions (Düsseldorf). L'on obtient ainsi une moyenne de 7.600 km² et 1,7 millions d'habitants. A cela on peut ajouter que l'ensemble des 25 Bezirksregierungen emploient quelques 17.500 agents dont le nombre par Regierungsbezirk varie entre 207 et 1.400 (28).

Les Bezirksregierungen sont surtout chargées de fonctions de contrôle et de coordination. Dans le cadre de la procédure administrative, elles interviennent souvent comme autorité d'appel (Widerspruchsbehörde). Mais à côté de ce rôle de médiation entre le Land et les autorités inférieures, les Bezirksregierungen participent de manière plus directe à l'action administrative quand la réalisation de certaines tâches ne peut être entreprise qu'à leur niveau.

En principe, les Bezirksregierungen dépendent directement des ministères de l'intérieur. Dans la mesure où elles assument des compétences relevant d'autres ministères, ceux-ci exercent la tutelle matérielle (Fachaufsicht).

C'est surtout dans les Länder à grande extension territoriale que les Regierungsbezirke constituent un élément essentiel de l'administration étatique. En tant qu'organes déconcentrés de celle-ci, ils assument en principe l'ensemble des tâches étatique incombant à l'échelon intermédiaire. A leur niveau se produit une centralisation fonctionnelle des compétences. Ils concrétisent ainsi le principe de l'unité de l'administration (Einheit der Verwaltung) sans pour autant la réaliser entièrement. En effet, certaines administrations spéciales continuent à avoir des obere ou mittlere Sonderbehörden.

Grâce à leur fonction de regroupement des compétences (Bündelungsfunktion), les Bezirksregierungen réalisent une importante coordination au niveau de l'exécution des politiques étatiques. Tandis que la conception aussi bien que l'exécution finales sont assurées par des entités administratives spécialisées, l'échelon intermédiaire assure, pour son ressort territorial, une intégration des différentes tâches et permet ainsi une coordination efficace de l'action administrative (29).

27. En prenant comme exemple le Baden-Württemberg, le tableau p. 257 illustre comment les Regierungspräsidien prennent place, au titre d'organes de contrôle et de coordination, dans l'ensemble de l'administration du Land (3).

28. Dépouillées de leurs organes politiques, nos provinces de demain se rapprocheront des Regierungsbezirke allemands en tant qu'elles conservent un fonctionnaire de l'Etat, le gouverneur, seul responsable de l'action de son administration. Elles s'en sépareront toutefois par leur étendue territoriale nettement moins importante.

Pour la détermination des missions que les gouverneurs auront à assumer, le modèle allemand d'une coordination et d'un contrôle au niveau intermédiaire de l'exécution des politiques du Bund ou des Länder mérite indubitablement d'être retenu comme hypothèse de travail. Cette fonction pourrait d'ailleurs acquérir encore une dimension supplémentaire si la Belgique décidait, à l'instar de la République Fédérale d'Allemagne, de codifier la procédure administrative (31).

Mais on peut également évoquer l'expérience allemande à l'encontre du maintien d'un niveau provincial déconcentré. N'oublions pas, en effet, que les Länder à dimension territoriale plus réduite ne connaissent pas de Regierungsbezirke. L'argument ne paraît cependant pas décisif. Il néglige notamment le fait que, dans une très large mesure, l'administration générale interne continuera à relever, en Belgique, du pouvoir central. C'est au niveau de celui-ci, à la différence du système allemand, qu'il faudra poser le problème de la dimension.

B. Les höheren Gemeindeverbände

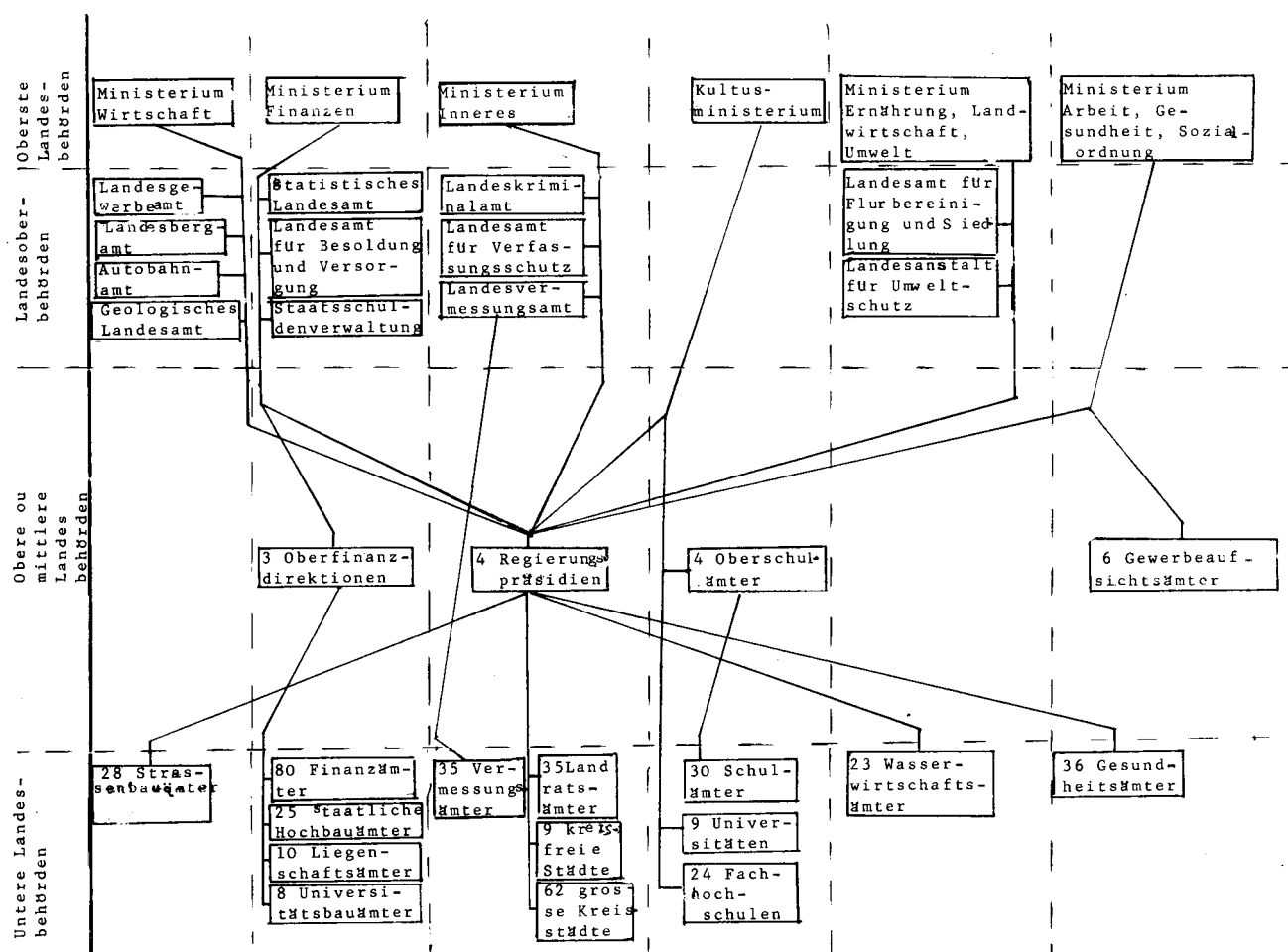
29. Pour celui qui recherche des institutions comparables à nos futures sous-régions, les höheren Gemeindeverbände présentent un intérêt particulier.

²⁹ H. WOLFF et O. BACHOF, *op. cit.*, p. 158.

³⁰ Repris de : MODEL-CREIFELDS, *op. cit.*, pp. 176 et ss.

³¹ Pour une synthèse de cette codification, v. M., *République Fédérale d'Allemagne — la codification du droit administratif par la loi du 25 mai 1976*, RDP, 1977, p. 1283.

²⁸ F. WAGENER, *Oeffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*, *op. cit.*, pp. 13 et ss.



En tant que Gebiets- ou Bundkörperschaften au niveau régional, les höheren Gemeindeverbände assument des tâches qui dépassent les possibilités des communes et Kreise. Tout en étant des collectivités autonomes (Selbstverwaltungskörperschaft) investies d'une souveraineté territoriale (Gebietshoheit), ils ne disposent pas d'une compétence générale. Leur champ d'action résulte chaque fois d'une attribution de compétences spécifiques (32).

Le plus souvent, leurs organes sont désignés par les collectivités territoriales que le Gemeindeverband regroupe. Parfois cependant les citoyens les élisent directement (Bezirke en Bayern et Rheinland-Pfalz, Umlandverband Frankfurt). Les ressources financières des höheren Gemeindeverbände sont constituées par des subsides, par des rémunérations pour services rendus et surtout par des contributions des collectivités territoriales composantes.

30. Sans traduire toutes les nuances et modalités particulières affectant le faisceau de compétences

confiées à chacun des 15 höheren Gemeindeverbände regroupés dans la Arbeitsgemeinschaft der höheren Gemeindeverbände, la grille p. 258 rend possible une comparaison de leur champ d'action respectifs. Les indications chiffrées au sujet du territoire, de la population, du personnel à temps plein et des dépenses permettent de visualiser l'importance et la dimension des activités entreprises (33).

31. Les höheren Gemeindeverbände assument leurs missions soit comme attribution autonome facultative ou obligatoire, (freie oder pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe), soit comme attribution déléguée (Fremdverwaltungsaufgabe). Dans les limites fixées par la loi, ils disposent d'un pouvoir réglementaire (34).

³³ Repris de : G. SCHEELE, *Aufgaben und Finanzstruktur der höheren Kommunalverbände in der Bundesrepublik*, journée d'étude de la Bundesarbeitsgemeinschaft der höheren Kommunalverbände tenue le 17 mai 1972 à Sigmaringen, document de travail, p. 9.

³⁴ H. WOLFF et O. BACHOF, *op. cit.*, p. 276. L'accord de Stuyvenberg paraît cependant exclure l'exercice d'un pouvoir réglementaire par les sous-régions qui « n'auront pas de compétences normatives » (n° 11), v. Ann. parl. Sén. sess. ord. 1977-1978, p. 999.

³² Pour une étude approfondie des structures et missions des Gemeindeverbände, v. D. MARTIN, *Formen und Funktionen eines Gemeindeverbandes auf der Mittelstufe der Verwaltung*, op. cit.

ADMINISTRATION PUBLIQUE

	Landschaftsverband Rheinland	Landschaftsverband Westfalen Lippe	Landeswohlfahrts- verband Hessen	Landeswohlfahrts- verband Württemberg Hohenzollern	Landeswohlfahrts- verband Baden	Bezirk Oberbayern	Bezirk Nieder- bayern	Bezirk Oberpfalz	Bezirk Oberfrän- ken	Bezirk Mittel- franken	Bezirk Unter- franken	Bezirk Schwaben	Bezirksverband Pfalz	Landessozial- hilfeverband Oldenburg	Ostfriesische Landschaft
1. Compétences															
aide sociale	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	
aide aux vic- times de guerre	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	
protection et animation de la jeunesse	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	
établissements psychiatriques	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	
hôpitaux	X	X	X	X					X	X	X			X	
écoles pour handicapés	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	
maisons d'édu- cation	X	X	X	X	X										
promotion de la culture	X	X				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
enseignement spécialisé						X	X	X	X	X	X	X			
protection de l'environnement	X	X				X	X	X	X	X	X	X	X		
construction de routes	X	X													
promotion de l'économie	X	X				X				X	X	X	X	X	X
planification régionale	X	X				X	X	X	X	X	X	X			
2. territoire en km²	12.600	21.500	21.100	20.700	15.100	16.400	10.800	9.500	7.500	7.600	8.500	10.200	5.500	5.500	31.00
3. population en millions au 1/1/1970	9,2	7,9	5,4	5,1	3,8	3,3	1	0,9	1,1	1,5	1,2	1,5	1,3	0,8	0,4
4. dépenses pour 1970 en millions de DM	1.833	2.007	372	208	117	178	58	52	67	92	71	84	43	54	0,47
5. personnel en 1971	11.834	10.983	5.331	968	294	1.940	616	583	840	1.053	1.023	1.114	1.255	730	10

Leur structure institutionnelle s'articule en principe autour de trois organes : la Verbandsversammlung, le Verbandsausschuss et le Verbandsvorsteher.

Exception faite des Länder Bayern et Rheinland-Pfalz où l'on procède par élection directe, les membres de l'assemblée sont désignés par les conseils des Kreise et des kreisfreien Städte. A cette occasion, on rencontre

d'ailleurs des modalités d'élection qui ne sont pas sans rappeler celles imaginées pour la désignation des conseils de nos sous-régions. Ainsi les Kreise et kreisfreien Städte membres du Landschaftsverband Rheinland désignent un représentant par 75.000 habitants. Mais si le résultat de cette élection indirecte ne correspond pas à celui que produirait l'application du sys-

	Umlandverband Frankfurt	Stadtverband Saarbrücken	Grossraum Hannover
Population	1.500 000	400.000	1.100.000
Volume des dépenses en 1977	7,7 millions D.	120 millions DM.	130,5 millions DM
agents à temps plein	74	368	149
organes	- assemblée issue d'élections directes (Verbandstag) et assemblée issue d'élections indirectes (Gemeindekammer) - bureau exécutif (Verbandsausschuss) - Verbandsdirektor	- assemblée issue d'élections directes (Stadtverbandstag) - bureau exécutif (Stadtverbandsausschuss) - Stadtverbandpräsident	- assemblée issue d'élections directes (Verbandsversammlung) - bureau exécutif (Verbandsschuss) - Verbandsdirektor
Compétences	- élaboration des plans d'aménagement - planification en matière de circulation routière - compétences d'exécution en matière de distribution d'eau, d'immodices, d'abattoirs et de loisirs - compétences consultatives en matière de transport en commun, de protection d'environnement, d'énergie et d'hôpitaux - compétences déléguées par les collectivités composantes ou par le Land.	- élaboration des plans d'aménagement - prise en charge des compétences qui sont normalement attribuées aux Kreise - compétences déléguées par les collectivités composantes ou par le Land.	- élaboration des plans d'aménagement - planification régionale en matière de santé, de loisirs, d'énergie, d'immodices et de circulation routière. - compétences d'exécution en matière de transport de malades, d'immodices, de distribution d'eau et d'énergie, de loisirs d'expansion économique. - compétences déléguées par les collectivités composantes ou par le Land.

tème d'Hondt sur base des voix obtenues par les différentes listes à l'occasion des dernières élections communales, chaque liste dépassant les 5 % dans l'ensemble du Landschaftsverband a droit à des représentants supplémentaires à désigner sur une liste de réserve établie par elle (35).

Le Verbandsausschuss désigné par l'assemblée garantit également une représentation proportionnelle des forces en présence. Il exerce des compétences qui lui sont déléguées soit directement par la loi, soit par la Verbandsversammlung. Pour le surplus, il est compétent pour toutes les matières non expressément réservées à l'assemblée.

La gestion des affaires courantes et la direction des services administratifs sont confiées à un fonctionnaire désigné pour une durée déterminée, le Verbandsvorsteher. Dans les Länder Bayern et Rheinland-Pfalz, la fonction du Verbandsvorsteher est cependant assumée par le Regierungspräsident, dans le chef duquel se produit alors un véritable dédoublement fonctionnel.

32. Si nous nous tournons maintenant vers les *Umlandkreise* créés pour résoudre les problèmes spécifiques des grands centres urbains et de leur périphérie, les exemples les plus importants sont le Stadtverband Saarbrücken, le Umlandverband Frankfurt et le Gemeindeverband Grossraum Hannover. Le schéma p. 259 reprend pour chacune de ces entités quelques éléments significatifs (36).

33. Au niveau de leur organisation aussi bien qu'à celui de leur compétence, les Umlandkreise rappellent les Kreise auxquels ils ont d'ailleurs tendance à se substituer pour l'exécution des tâches déléguées par le Land. Ce phénomène d'attraction des compétences affecte également les communes souvent dépassées par les tâches incombant aux grands centres urbains. Mais pareil transfert de compétences peut se heurter à des obstacles légaux dont la suppression inspire parfois des solutions originales. Le Umlandverband Frankfurt fournit un exemple intéressant d'une telle solution (37). Depuis le 1er janvier 1977, celui-ci compte parmi ses membres 43 villes et communes et 6 Landkreise. Tandis que le Verbandstag est composé d'élus directs, la Gemeindekammer se compose de représentants des villes et communes associées. La raison de cette dualité au niveau des organes délibérants trouve son origine dans une disposition contenue dans une loi fédérale qui réserve l'élaboration des plans particuliers

d'aménagement aux communes et qui s'oppose dès lors à un transfert de cette compétence à une autre collectivité territoriale. Par sa composition, la Gemeindekammer, compétente en la matière, permet de réaliser l'élaboration de plans particuliers dans le cadre du Umlandverband tout en respectant les dispositions de la loi.

34. Alors que la dimension de nos futures sous-régions les rapprochent plutôt des Umlandkreise, le type de compétences et le rôle de médiation qu'elles seront appelées à assumer paraît imposer plutôt une comparaison avec les höheren Gemeindeverbände au niveau régional.

En effet, les Umlandkreise ont tendance à ce substituer en tant qu'échelon administratif inférieur aux Kreise et communes dont ils prennent en charge un grand nombre d'attributions. Leur statut, d'origine récente, évolue de plus en plus vers celui d'une véritable collectivité politique. Ne connaissant pas en Belgique la double structure au niveau local, les Umlandkreise aussi bien que les Kreise eux-mêmes ne présentent pour nous qu'un intérêt limité. Dans la perspective d'une décentralisation effective, il s'agit moins de trouver des formules visant à diminuer le rôle des communes en tant qu'échelon inférieur que de rechercher des solutions qui les renforcent (38).

Il vaut cependant d'être relevé que chaque Umlandkreis est un cas d'espèce avec sa structure, ses compétences et ses moyens d'action particuliers. Chacun est taillé à la mesure des problèmes pour la solution desquels il a été créé. Et c'est probablement à cause de cette adaptabilité aux circonstances concrètes, que les Umlandkreise ont pu s'intégrer harmonieusement dans les structures administratives existantes qui les considèrent moins comme élément de la contrainte que comme instrument de l'efficacité.

Tout en présentant certaines caractéristiques communes, la physionomie des höheren Gemeindeverbände au niveau régional témoigne également du souci de ne pas sacrifier la possibilité de solutions particulières, mais adéquates, aux exigences d'une uniformité abstraite péchant par excès de rigidité. Alors que l'importance de leurs activités et l'aménagement de leur organisation diffèrent considérablement d'un Etat fédéré à un autre, des efforts d'harmonisation des structures ont été accomplis au sein des différents Länder. Mais l'uniformisation va beaucoup moins loin que pour les Regierungsbezirke. Pris dans leur ensemble, les höheren Gemeindeverbände au niveau régional ne couvrent pas l'entièreté du territoire fédé-

³⁵ Rapport d'activité du Landschaftsverband Rheinland, *Bilanz in Zahlen 1964-1975*, Köln, 1975, p. 240.

³⁶ Repris de : H. WOLFF et O. BACHOF, *op. cit.*, p. 268 ; D. SCHIMANKE, *Mehrgliedrige kommunale Organisationsformen*, Archiv für Kommunalwissenschaften, 1977, p. 213 ; H. WEYL, *Der Verband Grossraum Hannover*, Archiv für Kommunalwissenschaften, 1977, p. 178.

³⁷ M. BORCHMANN, *Der Umlandverband Frankfurt*, Archiv für Kommunalwissenschaften, 1977, p. 23.

³⁸ D'une manière générale, les Kreise et Umlandkreise se rapprochent des agglomérations et fédérations de communes qu'avait imaginées le Constituant de 1970 ; v. R. ANDERSEN, *Fusions, agglomérations et fédérations de communes*, Annales de droit, 1972, pp. 141 et ss. Consacrant la disparitions de celles-ci, les accords communautaires s'opposent à la création, à côté des communes, d'une nouvelle structure politique au niveaux local ou intermédiaire.

ral et même dans les Länder Bayern, Nordrhein-Westfalen et Baden-Württemberg où l'effort d'harmonisation a été poussé le plus loin, des différences parfois essentielles subsistent au niveau des compétences et structures. En plus, beaucoup de höheren Gemeindeverbände restent de véritables cas d'espèce (39).

35. L'expérience allemande pourrait venir appuyer les thèses qui défendent la viabilité d'une structure comme la sous-région en insistant sur sa vertu décentralisatrice.

Traduisant plutôt un souci de diversification que d'uniformisation, l'exemple allemand permet aussi de s'interroger sur la possibilité d'une adaptation du contenu des compétences à la situation spécifique de chaque sous-région. L'efficacité de l'action dépend en effet de l'adéquation de l'instrument.

La nature des tâches confiées aux associations de communes au niveau régional indique quels sont les domaines privilégiés de leur action. Celle-ci vise moins les tâches administratives traditionnelles que la prise en charge de besoins nouveaux auxquels sont confrontés les pouvoirs publics. C'est la raison pour laquelle il n'est pas étonnant que les höheren Gemeindeverbände aient fait leurs preuves surtout en matière de conception et d'exécution concertées de la planification du développement (Entwicklungsplanung) ainsi qu'en matière de prestation coordonnée de certains services de haute qualité.

Comme il n'y a pas d'action efficace sans moyens, le mode de financement et de répartition des dépenses mérite également de retenir l'attention. A côté des différentes ressources provenant du pouvoir étatique, le financement, par répartition entre les collectivités locales associées, tel qu'il est pratiqué dans tous les höheren Gemeindeverbände présente un intérêt particulier lorsqu'il débouche sur un contrôle d'efficacité permettant aux entités de base de prendre toutes leurs responsabilités.

L'analyse de l'expérience allemande nous enseigne que nos sous-régions ne sont que l'espèce d'un genre qui a déjà connu l'épreuve des réalités. Dans la mesure où elle nous permet de faire l'économie des erreurs commises autre part, l'étude détaillée de pareilles institutions étrangères devient, peut-on penser, une tâche prioritaire.

C. Les Zweckverbände.

36. Contrairement aux Gemeindeverbände, les Zweckverbände ne sont jamais des collectivités territoriales (40). On les considère comme des mittelbare

Bundköperschaften chargées d'une ou de plusieurs missions spécifiques. Leur autorité se limite aux collectivités qui les ont créés pour se doter d'un instrument de gestion commun et efficace. Dès lors, ils ne constituent pas de véritables regroupements de pouvoirs locaux se traduisant par la création d'un échelon administratif supplémentaire, mais plutôt des services spécialisés auxquels les pouvoirs associés ont délégué des tâches de gestion spécifiques (41).

La création d'un Zweckverband peut être imposée ou simplement prévue par la loi. Elle peut également résulter d'une libre initiative. Dans ce dernier cas, sa création est cependant soumise à l'accord de l'autorité de tutelle. Comme nos inter-communales, les Zweckverbände peuvent avoir un caractère mixte.

Le fonctionnement des Zweckverbände est réglé par la loi et par les Statuts (Satzungen) qui leur ont été donnés. L'assemblée se compose de représentants des différents pouvoirs associés. Celle-ci désigne un bureau exécutif et un administrateur chargé de la gestion journalière. Les Zweckverbände sont financés le plus souvent par des subsides, des contributions des membres ou des taxes rémunératoires perçues à l'occasion de la prestation de certains services.

37. Il ne peut être question de présenter ici une typologie de l'ensemble des Zweckverbände qui existent en République Fédérale d'Allemagne dans les domaines et à des niveaux les plus divers. Partout où les pouvoirs publics sont confrontés à des problèmes de gestion spécifiques, l'on assiste à une véritable prolifération de Zweckverbände de tout genre. A titre d'illustration, retenons trois exemples où la formule du Zweckverband a été choisie pour la réalisation de mis-

⁴¹ La structure du Zweckverband n'épuise cependant pas l'arsenal institutionnel dont disposent les pouvoirs locaux soucieux de collaborer entre eux ou avec des personnes de droit privé. Ils peuvent fonder ensemble un établissement public (öffentlich-rechtliche Anstalt) ou une association sans personnalité juridique (nicht-rechtsfähige kommunale Arbeitsgemeinschaft). Cette dernière ne pourra cependant pas prendre de décisions susceptibles de produire des effets de droit ; v. H. DIERKS-MEIER, *Nicht-rechtsfähige kommunale Zusammenschlüsse des öffentlichen Rechts zur Förderung der kommunalen Gemeinschaftsarbeit*, thèse, Münster, 1965. En plus, une collectivité locale peut charger une autre, par contrat de droit public, d'exécuter certaines de ses décisions. Il s'agit alors d'une communauté d'administration (kommunale Verwaltungsgemeinschaft) ; v. H. WOLFF et O. BACHOF, *op. cit.*, p. 286.

Mais cette collaboration peut également emprunter les formes du droit privé. Ainsi, de nombreuses entreprises publiques en matière de distribution d'eau ou d'électricité, en matière de transport ou en matière de crédit ont été créées en commun, par plusieurs pouvoirs locaux, sous la forme d'une société anonyme ou d'une société privée à responsabilité limitée ; v. G. PUETTNER, *Die öffentlichen Unternehmen*, Bad Homburg, 1969.

A l'exception de la kommunale Verwaltungsgemeinschaft, ces différentes structures de collaboration peuvent être pures ou mixtes. Sur la participation des personnes de droit privé à la réalisation de tâches administratives, v. M. KRAUTZBERGER, *Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private*, Duncker und Humblot, Berlin, 1971. Pour un exemple récent de pareille participation en Belgique, v. l'Arrêté Royal du 16 mai 1977 (Mon. du 8 juillet 1977) qui permet aux services publics de confier leurs travaux d'informatique depuis la conception jusqu'à l'exploitation à des centres régionaux et sous-régionaux d'informatique agréés à cette fin.

³⁹ C'est notamment le cas du Landessozialhilfverband Oldenburg, de la Ostfriesische Landschaft, du Bezirksverband Pfalz et du Landeswohlfahrtsverband Hessen. Ce dernier recouvre d'ailleurs tout le territoire du Land Hessen. Sur ces différentes institutions, v. D. MARTIN, *op. cit.*, pp. 49 et ss.

⁴⁰ H. WOLFF et O. BACHOF, *op. cit.*, p. 278.

sions qui, ailleurs, ont été confiées à des Gemeindeverbände constitués en collectivité territoriale. Ceux qui ont opté pour le Zweckverband plutôt que pour le Gemeindeverband ont voulu assurer une collaboration ponctuelle sans créer pour autant un échelon administratif supplémentaire.

Les *Gemeindeverwaltungsverbände* dans les Länder Baden-Württemberg et Hessen jouent un rôle de consultation et mettent des spécialistes à la disposition des communes. En plus ils accomplissent, pour le compte des communes, certaines tâches en matière d'urbanisme ou de gestion communale (42).

Les 11 *regionalen Planungsverbände* du Baden-Württemberg ont été créés en 1973 en remplacement des anciennes *Planungsgemeinschaften* qui avaient un statut de droit privé. Ils ont pour mission de concrétiser la planification du développement conçue au niveau du Land (*Landesentwicklungsplanung*) par l'élaboration de plans régionaux. En plus les Stadtkreise et Landkreise peuvent leur déléguer certaines des attributions qu'ils possèdent en matière de planification. La dimension de ces Regionalverbände varie entre 2,4 millions (Mittlerer Neckar) et 400.000 habitants (Ost-Württemberg). Chaque Verband est dirigé par une *verbandsversammlung* dont les membres sont désignés par les Kreistage et les conseils communaux des Stadtkreise (43).

Les 6 *Nachbarschaftsverbände* du Baden-Württemberg ont été créés pour résoudre, d'une manière ponctuelle, les problèmes d'aménagement du territoire posés par les grandes agglomérations et leur périphérie (44).

38. Dans la perspective d'une amélioration et d'une rationalisation de nos intercommunales, la structure allemande d'un Zweckverband paraît particulièrement intéressante. En tant qu'organisme de droit public, il présente un certain nombre de caractéristiques qui garantissent un fonctionnement démocratique et dont l'absence est souvent reprochée à nos intercommunales.

En outre, la présence, à côté des Gemeindeverbände, d'un autre modèle de coopération intercommunale peut fournir d'utiles indications sur la future délimitation entre les compétences des sous-régions et celles des

intercommunales qui continueront à exister. Le transfert vers les sous-régions des compétences incombant aux intercommunales à objectifs généraux facilite d'ailleurs considérablement pareille redéfinition des rôles respectifs de ces institutions. A l'instar de ce qui s'est produit avec les intercommunales allemandes à buts multiples (*Mehrzweckverbände*) qui ont souvent été transformées en véritable Gemeindeverbände à partir du moment où leur structure de compétences dépassait un certain seuil de densité, le moule juridique de l'intercommunale devra probablement être réservé à des initiatives ponctuelles et limitées à des tâches précises ; toute collaboration intercommunale de plus grande envergure se localisant au niveau des sous-régions.

En guise de conclusion : de la réforme territoriale à la réforme fonctionnelle.

39. Sauf quelques précisions sur le fond, les accords communautaires se sont surtout limités, en ce qui concerne la décentralisation des compétences administratives, à circonscrire un cadre institutionnel à l'intérieur duquel celle-ci devra être menée. En refusant de se prononcer d'une manière définitive sur la structuration précise du champ de compétences des pouvoirs subordonnés, les négociateurs du Palais d'Egmont et du Château du Stuyvenberg ont certes accepté le risque d'achoppements ultérieurs inhérents à toute réforme imprécise mais ils ont également ouvert la voie à l'élaboration de solutions correspondant pleinement aux exigences d'une décentralisation efficace (45).

Les institutions qui, demain, occuperont le niveau intermédiaire de notre système administratif présentent de nombreuses ressemblances avec celles existant actuellement en République Fédérale d'Allemagne.

Si cette similitude appelle la comparaison, elle ne devrait cependant pas cacher les différences au niveau de l'ensemble. A cet égard, le système administratif allemand s'éloigne du nôtre sur quelques points importants. D'une part, le Bund possède l'essentiel des compétences normatives, tandis que les Länder sont les véritables centres de gravité en matière administrative. D'autre part, l'échelon inférieur du système administratif se caractérise par sa double structure inconnue chez nous.

Ce n'est que par référence à ces différences fondamentales aux niveaux supérieur et inférieur que la res-

⁴² Les articles 58 à 62 de la Gemeindeordnung du Baden-Württemberg prévoient la possibilité, pour les communes d'un même Kreis, de s'associer sous la forme d'une Gemeindeverwaltungsverband ; v. H. WOLFF et O. BACHOF, *op. cit.*, p. 283.

⁴³ J. HAHN et J. BRANDEL, *Die kommunale Verwaltungsreform in Baden-Württemberg*, Archiv für Kommunalwissenschaften, 1974, p. 6.

⁴⁴ Tandis que la création des Gemeindeverwaltungsverbände est laissée à l'appréciation des communes concernées, les Nachbarschaftsverbände Heidelberg, Karlsruhe, Pforzheim, Reutlingen, Stuttgart et Ulm ont été créés directement par la loi du 9 juillet 1974 ; sur ce Nachbarschaftsverbandsgesetz, v. J. HAHN et J. BRANDEL, *op. cit.*, p. 11.

⁴⁵ Le point de vue des pouvoirs subordonnés sur cette question a été défendu par l'Association des Provinces belges et l'Union des Villes et Communes belges dans leur memorandum sur la décentralisation publié en 1976. Pour une mise en question des « vertus » de la décentralisation, v. PH. GABY, *L'illusion décentralisatrice*, Revue de l'Administration, 1977, p. 469.

semblance entre les structures intermédiaires actuelles en République Fédérale d'Allemagne et celles de la Belgique de demain peut être appréciée à sa juste valeur.

Nos futures circonscriptions provinciales rappellent les *Regierungsbezirke* allemands qui assument une fonction de coordination et de contrôle au niveau intermédiaire de l'administration étatique. En tant qu'autorités administratives déconcentrées, les *Bezirksregierungen* se caractérisent par la centralisation fonctionnelle des compétences qu'elles réalisent au niveau intermédiaire. Dans un système basé sur la spécialisation, au sommet et à la base, de l'action des pouvoirs publics, elles introduisent un élément d'unité qui s'oppose à la dispersion. Mais on leur reproche souvent une nature peu démocratique. Pour remédier à ce défaut, elles ont été dotées, dans certaines matières, d'organes collatéraux investis de certaines compétences de décision (46). Il reste néanmoins que les *Bezirksregierungen* sont des organes de la déconcentration plutôt que de la décentralisation.

Ce n'est pas un hasard si la création de structures intermédiaires basées sur la collaboration entre les pouvoirs locaux correspond dans le temps avec la prise en charge, par les autorités publiques, de nouvelles tâches en matière de planification et de prestation de services. Les structures comme les *höheren Gemeindeverbände* permettent de valoriser au maximum la collaboration intercommunale et d'associer les pouvoirs locaux à la réalisation de missions qui dépassent la capacité de chacun de ces pouvoirs pris isolément. En s'associant, ils parviennent à neutraliser des tendances centralisatrices et à sauvegarder leurs capacités d'action. Mais il n'y a pas, en République Fédérale d'Allemagne, un type unique de *höherer Gemeindeverband*. Contrairement à nos sous-régions qui présenteront les mêmes structures à travers tout le pays, le visage des *höheren Gemeindeverbände* varie considérablement d'un Land à un autre, voire à l'intérieur d'un seul Land. Cette adaptabilité de la structure en fait un instrument apte à fournir des solutions intéressantes aussi bien pour les problèmes des centres urbains et de leur périphérie que pour ceux des régions rurales.

Lorsqu'il s'agira de repenser notre loi sur les intercommunales et plus encore la mission de celles-ci, la distinction entre un *Zweckverband* et un *Gemeindeverband* pourra rendre d'utiles services aux réformateurs. La disparition des intercommunales à objectifs généraux permettra de réserver, à l'instar des *Zweckverbände* allemands, l'instrument de l'association intercommunale à la réalisation de tâches ponctuelles et spécifiques.

40. A celui qui se préoccupe des missions de nos provinces, sous-régions et intercommunales de demain, l'expérience allemande, par sa richesse et sa diversité, fournit de nombreux éléments de référence. Mais elle ne saurait dispenser de faire les choix fondamentaux qui, dans une très large mesure, découleront de la volonté de réaliser une véritable décentralisation de la gestion administrative dans notre pays.

L'inspiration fondamentale de toute démarche décentralisatrice s'exprime judicieusement dans cette formule désormais classique qui affirme que la décentralisation doit «commencer par la commune et lui donner tout ce qu'elle peut accomplir, puis, passer à l'échelon intermédiaire et lui donner tout ce qu'il peut accomplir et ne laisser à l'Etat que ce qu'il peut accomplir mieux que les autres (47)».

Cette volonté de décentralisation supposée acquise, il faut s'interroger sur la manière de la concrétiser. La réforme *territoriale*, à elle seule, ne constitue qu'une action partielle, certes spectaculaire, mais inefficace aussi longremps que n'y est pas associée une réforme *fonctionnelle*, c'est-à-dire une réforme visant à redistribuer les compétences. On ne saurait d'ailleurs les envisager l'une ou l'autre isolément.

En effet, la détermination de l'échelon administratif adéquat ne dépend pas uniquement de la spécificité des tâches administratives attribuées, mais aussi de la dimension, de la capacité, et d'une manière plus générale, des particularités structurelles de chaque entité administrative concernée. Cette prise en considération simultanée de la structure spécifique des compétences et institutions administratives en présence permet de concevoir un modèle de gestion qui se donne pour chaque tâche administrative l'instrument adéquat pour sa réalisation. Après l'identification, pour chaque tâche, du contenu matériel (prestations de services, intervention régulatrice, ...), de l'exigence d'efficacité spécifique (planification, coordination, exécution, ...) et des moyens nécessaires à sa réalisation (agents, infrastructures, finances, ...), il faudra localiser sa prise en charge, suivant le cas, à un niveau, à plusieurs niveaux ou à tous les niveaux du système administratif.

La présence aux niveaux supérieur, intermédiaire et inférieur d'institutions d'origine différente (Etat, Communauté et Région, communes) ainsi que l'impact relatif de chacune d'elles, influenceront considérablement la décision finale au sujet d'un découpage éventuel et d'une attribution respective des compétences. Tout en gardant leur spécificité propre, les concepts de fédéralisation, de décentralisation et de déconcentration s'intègrent dans cette dynamique complexe dont ils traduisent, chacun, un aspect particulier (48).

⁴⁶ Dans le Land Nordrhein-Westfalen, les *Bezirksplanungsräte* sont des organes créés en vue de l'association des pouvoirs locaux à la planification du développement (*Entwicklungsplanung*) au niveau des *Regierungsbezirke* ; v. à ce sujet, J. DEPENDROCK, *Bezirksplanungsräte in Nordrhein-Westfalen*, *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 1977, p. 197.

⁴⁷ E. PISANI, *L'importance de la décentralisation comme remède contre la technocratie*, Mouvement Communiste, 1969, p. 488.

⁴⁸ Pour un dépassement de la distinction classique entre déconcentration et décentralisation, v. F. WAGENER, *Typen der verselbstständigten Verwaltung*, in F. WAGENER (éd.), *Verselbstständigung*.

41. Outre la volonté réelle de décentralisation, l'établissement d'un équilibre entre l'ensemble des centres décisionnels existants aux différents niveaux de la structure administrative présuppose l'existence de *critères* définissant quelle dimension doivent avoir les entités territoriales appelées à assumer les tâches administratives qui leur incombent.

L'élaboration scientifique de pareils critères se heurte toutefois à de nombreuses difficultés. Celui qui veut éviter l'écueil d'une vision purement bureaucratique (49), se verra obligé de tenir compte d'éléments qualitatifs parfois difficilement mesurables. Pour épineuses qu'elles soient, ces difficultés ne paraissent cependant pas insurmontables.

Parmi les nombreux ouvrages consacrés, en République Fédérale d'Allemagne, à la formulation de critères utiles à la ventilation des tâches administratives entre les autorités supérieures, intermédiaires et inférieures, la thèse d'agrégation du professeur F. Wager (50), ancien directeur de la Verwaltungshochschule de Speyer, a eu un impact particulièrement important sur la discussions scientifique de la question aussi bien que sur un certain nombre de projets de réforme. En procédant par précision progressive, il propose un modèle basé sur deux critères principaux, celui de l'efficacité et celui de la valeur d'intégration du système administratif, qui se décompose à leur tour en un certain nombre de sous-critères (51). Pour le rendre opérationnel, le professeur F. Wager applique son

modèle à une liste de 124 tâches administratives en vue d'affecter chacune d'elles à un échelon déterminé du système administratif allemand (52).

42. Toute démarche scientifique d'une telle envergure et, d'une manière plus générale, toute tentative d'élaboration de critères objectifs en matière de répartition de compétences restent nécessairement affectées de nombreuses imprécisions. Elles présentent néanmoins l'avantage considérable de placer le débat à un niveau où le contenu des arguments avancés peut faire l'objet d'une critique rationnelle. Traduits en termes de décision politique, le haut degré de complexité d'une réforme territoriale qui se veut en même temps fonctionnelle devrait déboucher sur la mise en place des dispositifs nécessaires à sa préparation minutieuse.

Le nouveau modèle de décentralisation qu'ont esquissé les accords du Palais d'Egmont et du Château du Stuyvenberg prétend rencontrer «la crainte de voir instaurer un nombre excessif de niveaux du pouvoir politique et une centralisation administrative excessive (53)». Ce compromis ressemble cependant plus à un premier brouillon qu'à une réforme achevée. Cela n'a d'ailleurs rien d'étonnant et même, peut-on penser, de particulièrement regrettable. A côté de l'espoir de gagner la pari de la pacification communautaire, l'objectif d'une amélioration des structures intermédiaires prend plutôt place comme épiphénomène. Sa réalisation a été différée dans le temps et les précisions apportées portent autant sur la procédure que sur le fond. Et même là où, comme en matière de sous-régions, certaines rigidités structurelles apparaissent, la possibilité de délégations facultatives de compétences permet d'ores et déjà d'envisager leur atténuation.

La conception du nouveau modèle de décentralisation à déjà commencé aujourd'hui, même si sa mise en place ne paraît être que pour après-demain.

gung von Verwaltungsträgern, Bonn, 1976. En définissant la régionalisation «comme l'action par laquelle le pouvoir central transfère à des institutions régionales qu'il crée des matières reconnues dorénavant comme étant de leur compétence» (134^e Cahier de la Cour des Comptes, I, p. 15), la Cour des Comptes en souligne un aspect qui la situe dans une problématique plus générale dont la déconcentration et la décentralisation font également partie.

⁴⁹ Sur ce point v. P. ORIANNE, *Droit public et bureaucratie*, J.T., 1976, p. 253.

⁵⁰ F. WAGNER, *Neubau der Verwaltung*, op. cit. V. aussi O. SEEWALD, *Juristische und verwaltungswissenschaftliche Massstäbe in der kommunalen Gebietsreform*, die Verwaltung, 1973, pp. 389 et ss. ; E. LAUX, *Kriterien für die territoriale Neuordnung der Lokalverwaltung*, Deutsches Verwaltungsblatt, 1968, pp. 374 et ss. ; H. RHEIN, *Modelle zur kommunalen Neuordnung im Einzugsbereich der Städte unter weitgehender Aufrechterhaltung der gemeindlichen Selbstständigkeit*, thèse, Köln, 1970.

⁵¹ La branche technique du modèle comprend notamment les sous-critères suivants : le nombre optimal d'habitants pour la réalisation de tâches administratives et pour l'emploi de moyens techniques modernes, la diminution des échelons administratifs, le nombre optimal d'entités administratives subordonnées, la possibilité d'un équilibre structurel et financier au sein d'une même unité administrative, l'unité de l'administration, l'occupation d'un personnel à

temps plein et spécialisé, la possibilité d'une vue d'ensemble. La branche politique du modèle reprend les critères de la consolidation de la démocratie et celui du maintien de la légalité qui sont à leur tour subdivisés en de multiples critères plus spécifiques. Pour une vue d'ensemble sur les 41 critères et l'importance accordée à chacun d'eux, v. F. WAGNER, op. cit., p. 320 (et tableau en annexe).

⁵² Pour la liste de ces tâches, v. F. WAGNER, op. cit., p. 482 (et tableau en annexe).

⁵³ Intervention du Premier Ministre L. TINDEMANS lors du débat sur la déclaration gouvernementale du 28 février 1978, Sénat, séance du jeudi 9 mars, C.R. anal., Sén., sess. ord. 1977-1978, p. 393.