

La politique régionale en Belgique (II)

DANS **COURRIER HEBDOMADAIRE DU CRISP** 1966/17 n° 324 , PAGES 1 À 22
ÉDITIONS **CRISP**

ISSN 0008-9664

DOI 10.3917/cris.324.0001

Date de mise en ligne : 03/02/2015

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1966-17-page-1?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour CRISP.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SOCIO-POLITQUES — C.R.I.S.P.

35, RUE DU CONGRES, BRUXELLES 1

C.H. N° 324.
Le 17 juin 1966.

COURRIER HEBDOMADAIRE

S O M M A I R E.

LA POLITIQUE REGIONALE EN BELGIQUE. (II)

Deuxième partie : Les Intercommunales d'Aménagement du Territoire et de Développement économique.

<u>Présentation.</u>	p. 2.
1. <u>Introduction.</u>	p. 2.
2. <u>Le choix du statut juridique.</u>	p. 4.
3. <u>Le processus d'extension de la formule d'intercommunale de développement.</u>	p. 5.
4. <u>Les caractéristiques des intercommunales de développement.</u>	
a) L'option en faveur du statut d'intercommunale basée sur la loi de 1922.	p. 7.
b) La définition de l'objet.	p. 8.
c) Les moyens d'action.	p. 8.
d) La répartition du capital.	p. 8.
5. <u>Les zones d'action des intercommunales de développement.</u>	p. 8.

Annexes :

1. Circulaire relative à l'expansion économique et à la création d'industries nouvelles (17.9.1963).	p. 10.
2. Objet social des intercommunales de développement.	p. 18.
3. Carte : Zones d'action des intercommunales de développement.	p. 22.

LA POLITIQUE REGIONALE EN BELGIQUE. (II)

=====

Deuxième partie :

Les Intercommunales d'Aménagement du Territoire et de
Développement économique.

Présentation :

Le présent Courrier Hebdomadaire s'insère dans une série consacrée à la politique régionale en Belgique. Cette série a été ouverte par une première partie (1), qui a consisté en un examen de la loi sur l'urbanisme de 1962 et des initiatives en matière de politique économique régionale qui peuvent être regroupées sous le thème général d'aménagement du territoire.

Les pages qui suivent constituent une tentative d'inventaire des intercommunales de développement économique. Notre ambition à plus long terme est de compléter cet inventaire institutionnel par un bilan des réalisations de ces intercommunales.

1. Introduction.

En Belgique, nous l'avons noté déjà, les préoccupations de politique économique régionale sont relativement récentes par rapport à la situation existant dans d'autres pays. Pendant la décennie 1950-1960, elles se sont surtout traduites sur le plan institutionnel par des conseils économiques tant en Flandre qu'en Wallonie et dans l'arrondissement de Bruxelles (2). Ces conseils ne sont que rarement intervenus d'une manière directe dans le développement économique autrement qu'en facilitant les contacts entre demandeurs et offreurs d'investissements.

(1) La politique régionale en Belgique (I), Courrier Hebdomadaire du C.R.I.S.P., n° 317, 22 avril 1966, 23 p. et 2 cartes.

(2) M.P. Herremans, Conseil économique wallon, Courrier Hebdomadaire n° 144, 16 mars 1962, 24 p.; - Conseil économique flamand, Courrier Hebdomadaire n° 145, 23 mars 1962; - Conseil économique de l'arrondissement de Bruxelles, Courrier Hebdomadaire n° 172, 2 novembre 1962, 18 p.

Mais, à côté de ces conseils économiques, on notera néanmoins l'intervention beaucoup plus directe de certaines communes par des ébauches de zonings industriels, des facilités de toutes sortes accordées aux entreprises, voire par des démarches directes auprès d'investisseurs potentiels.

Au cours des dernières années de la décennie 1950-1960, quelques faits nouveaux sont intervenus. La nomination d'un commissaire à la reconversion du Borinage, les lois d'aide aux investissements privés de juillet 1959 sont symptomatiques d'une prise de conscience nouvelle qui allait très rapidement se politiser pour aboutir aux tensions qui dominent depuis 1961 la vie politique belge. C'est au surplus dans le cadre d'une politique économique s'efforçant d'influencer d'une manière beaucoup plus directe l'expansion économique que va se faire l'extension des intercommunales d'aménagement du territoire et de développement économique.

La loi du 1er mars 1922 permettait déjà la création d'intercommunales, sous réserve de l'agrément par le ministre de tutelle (Intérieur). Dans ces conditions, un courant d'opinion favorable pouvait avoir pour effet que des intercommunales ayant le développement économique comme objet se fassent et soient autorisées.

Un passage de la loi du 18 juillet 1959, sur l'aide de l'Etat aux investissements privés dans des zones spéciales de développement régional (1), sera sans doute moins à l'origine de la prise de conscience concrète de telles possibilités qu'il ne traduira les préférences de certains groupes soucieux de restreindre à la seule implantation industrielle l'objet des sociétés d'équipement régional. La loi du 18 juillet 1959 prévoit en effet ce qui suit en son article 17, al. 1 :

"L'Etat, les provinces, les communes et les autres personnes
"de droit public peuvent constituer dans n'importe quelle région
"du pays des sociétés d'équipement économique régional, dont
"l'objet est d'affecter des terrains à des fins industrielles.
"de les aménager et de les équiper, d'y construire des bâtiments
"industriels ou artisanaux et de vendre, concéder ou louer des
"terrains ou bâtiments à des personnes physiques ou morales
"de droit privé avec charge de les utiliser aux fins pour les-
"quelles ils ont été aménagés".

C'est à partir de ce texte et à la suite des difficultés concrètes que va poser son application qu'une série de discussions vont être entamées au niveau gouvernemental. Elles vont durer pendant toute la précédente législature en se cristallisant progressivement autour du projet Spinoy de sociétés de développement régional (2). Pendant ce temps, pressés par l'opinion publique, les pouvoirs locaux et régionaux vont s'efforcer de mettre sur pied des institu-

(1) Loi du 18 juillet 1959, instaurant des mesures spéciales en vue de combattre les difficultés économiques et sociales de certaines régionales. Moniteur belge, 29 août 1959.

(2) "L'intervention des pouvoirs publics dans le développement économique régional", Courrier Hebdomadaire n° 185, 8 février 1963.

tions - les intercommunales d'aménagement du territoire et de développement économique - dont il est possible d'établir aujourd'hui un premier inventaire (1).

2. Le choix du statut juridique.

L'article 17 de la loi du 18 juillet 1959 fait explicitement référence dans son alinéa 2 à la loi de 1922 sur les intercommunales. Néanmoins, il déroge sur trois points à cette loi de base.

Tout d'abord, il fixe avec précision, c'est-à-dire d'une manière limitative, ce que les intercommunales basées sur cet article 17 peuvent faire et ce qu'elles ne peuvent pas faire. Le fait que la loi de 1959 limitait l'objet des sociétés d'équipement régional à la seule implantation industrielle créait un divorce avec les conceptions du développement régional qui en lient étroitement les aspects économiques et les aspects sociaux.

Dans le cadre de la loi de 1922, l'objet d'une intercommunale peut être plus large, à la condition pratique toutefois que le ministre de tutelle donne son approbation à cet objet. Les intercommunales projetées sur base de l'article 17 de la loi du 18 juillet 1959 pouvaient apparaître comme assurées en quelque sorte - en ce qui concerne leur objet - de cette approbation du ministre de tutelle mais leur objet était défini de manière précise par le législateur. Quoi qu'il en soit, sociétés d'équipement régional fondées sur la loi de 1959 et intercommunales fondées directement sur la loi de 1922 devaient les unes et les autres être autorisées, et les critères d'appréciation de l'opportunité de ces créations furent, dans les faits, pratiquement les mêmes.

Tout dépendait donc des intentions des promoteurs de l'intercommunale. Si leurs intentions se limitaient à ce que l'article 17 de la loi du 18 juillet 1959 permet, il n'y avait pas de raison de fond (autre que les deux points évoqués ci-dessous) de chercher d'autre statut juridique. Si, par contre, les promoteurs d'une intercommunale de développement étaient désireux de voir l'intercommunale s'occuper éventuellement d'autres problèmes, ils devaient normalement s'appuyer sur la seule loi de 1922, sans se soucier de la loi du 18 juillet 1959.

Au surplus - et c'est la deuxième différence entre la loi de 1922 et celle de 1959 -, la rivalité entre les départements ne peut être ignorée. La loi de 1959 prévoit, en effet, la nomination, dans toute intercommunale basée sur son article 17, d'un commissaire du ministre des Affaires économiques et d'un commissaire du ministre des Finances.

(1) Cfr. : P. Hautphenne, Les associations de communes en Belgique, Union des Villes et Communes belges, Bruxelles 1966, pp. 157 à 182.

Ces désignations auraient pu en pratique vider de sa substance la tutelle du ministre de l'Intérieur. A partir du moment où l'organisme de développement régional adopte une perspective globale, d'autres ministères sont techniquement concernés (et avant tout autre le ministère des Travaux publics qui a l'aménagement du territoire et l'urbanisme dans ses attributions). L'intervention du ministre de l'Intérieur demeurerait motivée par le souci d'assurer l'unité de la tutelle administrative sur les différentes institutions (les intercommunales) de même nature juridique.

Enfin, la répartition du capital constituait une troisième différence significative. Dans le cas de la loi de 1922, les communes devaient disposer de la majorité absolue. Pour la loi de 1959, c'est l'ensemble des pouvoirs publics qui doit disposer de la moitié au moins des parts, les communes devant intervenir toutefois pour plus de la moitié dans les parts souscrites par l'ensemble des pouvoirs publics (outre communes, l'Etat, les provinces, les parastataux...). Il apparaît qu'il s'agit en fin de compte ici moins d'un problème de capital que d'un problème d'influence respective.

Comme on le voit, les deux formules juridiques prévues se différencient sur certains points. On verra que l'option s'est portée en général sur la formule de l'intercommunale (régime de la loi de 1922) étant donné à la fois la souplesse de l'instrument ainsi offert, le contrôle assuré et la possibilité d'associer les entreprises et les représentants des travailleurs (on notera que dans le cas considéré le caractère "mixte" de l'intercommunale n'est sujet à controverses dans aucun parti, ce qui n'est pas le cas pour des intercommunales à objet différent, pour lesquelles les problèmes de majorité se posent en d'autres termes). En outre, quel que soit le statut adopté, il y a orientation générale vers le même type d'activité concrète.

3. Le processus d'extension de la formule d'intercommunale de développement.

L'exposé chronologique de la création des différentes intercommunales de développement permet de dégager certains enseignements qui seront repris plus loin.

Le premier fait enregistré se situe en 1960-61 : il s'agit de l'extension de l'objet de l'Association intercommunale pour le Développement et l'Assainissement de la Vallée de la Haine (constituée en 1955), qui se transforme en Association intercommunale pour le Développement, l'Expansion et l'Equipement économique et social du Borinage (Interboraine) (décisions des 28 mars 1960 et 7 mars 1961).

En 1960 encore, se constituent les intercommunales Leiedal (Intercommunale maatschappij voor ruimtelijke expansie en reconversie van het gewest Kortrijk) - 9 juin 1960 - et Veneco (Intercommunale Vereniging Veneco Gent-Eeklo) - 4 octobre 1960.

En 1961 se situent trois nouvelles créations : celles, le 17 février 1961, de la Société Provinciale d'Industrialisation S.P.I., à Liège, qui est une société d'équipement régional basée sur la loi de 1959; le 6 mars 1961, de l'intercommunale De Belgische Westkust (il ne s'agit pas ici à proprement parler d'une intercommunale à objet global, les promoteurs ayant centré leurs efforts dans le domaine de la propagande touristique); le 10 juin 1961, de l'intercommunale Noord-Limburgse Intercommunale Maatschappij voor de Oprichting van een Industriepark in Noord-Limburg NOLIMPARK, dont l'objet est limité à l'établissement d'un zoning industriel, tandis que le 15 septembre 1961, l'Interboraine, qui étend désormais ses activités à la région du Centre, devient l'Association Intercommunale pour le Développement Economique et l'Aménagement des régions du Centre et du Borinage I.D.E.A.

En 1962, on enregistre les créations suivantes :

- le 19 mars 1962, l'intercommunale "Land van Aalst" (Vennootschap van economische uitrusting voor het gewest Aalst) due à l'initiative d'un comité d'action régional (l'Aktiecomite ter bevordering van de economische expansie van het Arrondissement Aalst A.B.E.E.A.) et qui ne groupe que deux communes : Alost et Erembodegem; Land van Aalst est basée sur la loi de 1959;
- le 5 avril 1962, deux intercommunales dans la province de Luxembourg : l'Association intercommunale pour la Valorisation de l'Eau pour la province de Luxembourg et l'Association intercommunale pour l'Equipe-ment économique de la Province de Luxembourg IDELUX (la dualité des institutions formelles recouvre une seule et même réalisation différenciée pour des raisons accidentelles, découlant du projet d'origine, lequel était limité à la Lorraine belge); l'une des deux, IDELUX, est basée sur la loi de 1959;
- le 22 septembre 1962, l'Intercommunale Vereniging voor economische uitrusting in de Zuiderkempen (en abrégé Zuiderkempen), dont l'aire d'activité correspondait partiellement au territoire de la zone de développement du Zuiderkempen;
- en novembre-décembre 1962, quatre intercommunales sont successive-ment créées, d'initiative provinciale, dans la province de Namur :
 - le 16 novembre, la Société Intercommunale d'Aménagement et d'Equi-ment Economique de la Région namuroise;
 - le 19 novembre, la So- ciété Intercommunale d'Aménagement et d'Equipement Economique de la Famenne, du Condroz et de la Haute Meuse;
 - le 23 novembre, le So- ciété Intercommunale d'Aménagement et d'Equipement Economique de la Région Gedinne-Semois;
 - le 12 décembre, la Société Intercommunale d'Aménagement et d'Equipement Economique de l'Entre-Sambre-et-Meuse;les quatre intercommunales - qui constituent en fait les secteurs d'une même entreprise - étant coiffés par le Bureau Economique de la Province de Namur, association sans but lucratif créée le 14 dé- cembre 1962.

Il faut alors attendre 1964 pour assister à de nouvelles créations :

- d'abord dans le Hainaut : le 17 janvier 1964, l'Intercommunale pour l'Aménagement du Territoire et le Développement Economique et Social des Régions de l'Est et du Sud du Hainaut A.D.E.C.;
- le 17 juin 1964, l'Intercommunale de Développement Economique et d'Aménagement du Territoire du Hainaut occidental SIDEHO;
- ensuite en Flandre occidentale : le 30 mai 1964, la Westvlaamse Intercommunale voor technische expansie en reconversie (W.I.E.R.), la Westvlaamse intercommunale voor technische advies en bijstand voor ruimtelijke ordening (W.I.T.A.B.) et la Westvlaamse intercommunale voor huisvestingsbeleid (W.I.H.), ces trois intercommunales constituant une construction unique (les communes adhérentes ne sont toutefois pas les mêmes dans les trois cas).

En 1965, le Brabant, dernière province à être concernée par le processus d'extension de la formule, voit à son tour naître des intercommunales de développement, le 24 mars 1965, l'Intercommunale maatschappij voor de ruimtelijke ordening en de economisch-sociale expansie van het arrondissement Halle-Vilvoorde en het bijzonder arrondissement HAVIBA; le 4 mai 1965, l'Intercommunale d'aménagement et d'équipement économique du Brabant wallon I.B.W.; le 8 juillet 1965, l'Intercommunale maatschappij voor de ruimtelijke ordening en de economisch-sociale expansie van het arrondissement Leuven INTER-LEUVEN.

4. Les caractéristiques des intercommunales de développement.

a) L'option en faveur du statut d'intercommunale basée sur la loi de 1922.

L'option s'est généralement portée sur le statut d'intercommunale, sous le régime de la loi de 1922. La création des quelques sociétés d'équipement régional fondées sur la loi de 1959 s'est située en 1961 (Société Provinciale d'Industrialisation) et en 1962 (Land van Aalst et Idelux), c'est-à-dire au début du processus de constitution du réseau d'intercommunales de développement (1). Veneco a adopté ses statuts à une époque où régnaient certaines incertitudes et se trouve de ce fait en situation ambiguë entre les deux régimes. Toutes les créations récentes se sont placées sous le régime de la loi de 1922.

(1) "Seuls les statuts de la Société Provinciale d'Industrialisation sont pleinement conformes aux dispositions de l'article 17 de la loi du 18 juillet 1959", Hautphenne, op. cit., p. 161.

b) La définition de l'objet.

L'objet énoncé ou poursuivi n'est pas toujours le même. L'énumération qu'offrent les statuts est le plus souvent purement exemplative (on en trouvera quelques cas cités en annexe). L'accent parfois mis dans ces énumérations sur l'un ou l'autre type d'activité indique les priorités envisagées par les promoteurs ou reflète les origines de l'institution.

Dans les faits, on observe toutefois une tendance générale à mener le même type d'activité.

c) Les moyens d'action.

Les possibilités en capitaux des intercommunales de développement demeurent limitées (dans beaucoup de cas, elles ne vont guère au-delà des montants nécessaires au fonctionnement des services de base). Les intercommunales peuvent conclure certaines opérations "blanches" pour lesquelles l'absence de capitaux n'a pas d'effet paralysant (voir la circulaire donnée en annexe). Il n'en serait pas de même en ce qui concerne une éventuelle politique foncière, pour laquelle l'effet de la carence de capitaux apparaîtrait vite comme déterminant.

Par ailleurs, les cadres formés aux disciplines du développement régional et de l'aménagement du territoire demeurent peu nombreux.

d) La répartition du capital.

D'un tableau dressé pour l'ensemble des intercommunales de développement au moment de leur constitution, il ressort que le capital de départ s'échelonne entre un million de francs environ (cas de la S.I.A.E.E. Gedinne-Semois) à plus de 100 millions (cas de la Société Provinciale d'Industrialisation). Les communes adhérentes y détiennent toujours la majorité (sauf dans le cas de la S.P.I.).

La province est parfois (mais très rarement) absente à la constitution. Sa part qui, par exemple, est de quelque 3 % dans le cas de l'A.D.E.C., s'élève à un tiers environ dans le cas des intercommunales namuroises et à près de 49 % dans le cas de la S.P.I.

Le secteur privé est parfois absent à la constitution. Sa part demeure inférieure au quart du capital (24 % dans le cas de Veneco).

5. Les zones d'action des intercommunales de développement.

La représentation cartographique de l'extension territoriale des intercommunales de développement peut se concevoir de deux manières : soit le relevé des communes adhérentes à une date déterminée (c'est la méthode choisie par M. Hautphenne pour l'établissement de

C.H. N° 324.

la carte donnée en annexe de son ouvrage), soit la détermination des limites dans lesquelles les intercommunales ont choisi d'agir (c'est la méthode choisie pour l'établissement de la carte donnée en annexe du présent Courrier).

Le premier enseignement de ces représentations cartographiques est l'absence de tout chevauchement, par une quelconque intercommunale, de limites provinciales. Au contraire, la tendance générale est de couvrir des zones dans des limites de provinces (au besoin, subdivisées pour des raisons techniques ou politiques).

L'ampleur des adhésions communales varie d'un cas à l'autre. Elle atteint, lorsque le phénomène est "spontané" environ 60 % des communes de la zone d'action. Lorsque le phénomène est "activé", par exemple par les autorités provinciales, l'ampleur des adhésions communales atteint un degré supérieur.

Il arrive que des zones entières, où il est cependant prévu qu'une intercommunale déterminée puisse agir, ne soient pas couvertes en fait. C'est le cas du Sud du Hainaut (la Thudinie) qui figure cependant dans l'intitulé de l'A.D.E.C. : il se pose là un problème particulier.

Il y a des cas de chevauchement des zones d'action de deux intercommunales : ainsi I.M.L. recouvre la zone d'action de Nolimpark.

Des zones non couvertes jusqu'à présent peuvent être concernées par des projets d'extension d'intercommunales existantes (voir l'extension probable vers le Nord de l'intercommunale du Zuiderkempen) ou par des projets de création de nouvelles intercommunales (un projet concerne actuellement le "Land van Waas").

Un enseignement plus général se dégage également de la considération de l'extension territoriale des intercommunales : le problème apparaît comme se posant en termes différents dans les régions Nord et Sud du pays. Dans les régions Sud, c'est-à-dire essentiellement la Wallonie mais également la région couverte par l'intercommunale Leiedal, la formule intercommunale de développement apparaît comme acceptée et le processus d'extension paraît approcher de son terme. Dans les régions Nord du pays, les conceptions apparaissent encore différentes tandis que de larges zones y demeurent non couvertes.

Annexe 1 :

Circulaire relative à l'expansion économique et à la
création d'industries nouvelles.

Ministère de l'Intérieur
et de la Fonction Publique.

17 septembre 1963.

A MM. les Gouverneurs de Province.

Sommaire :

Préambule :

- I. Observations préliminaires.
- II. Formes autorisées de contrats.
- III. Garanties.
- IV. Risques.
- V. Autres précisions.
- VI. Interdictions maintenues.
- VII. Octroi d'avantages aux industriels contractants.
- VIII. Procédure d'approbation.

Monsieur le Gouverneur,

La circulaire du 30 janvier 1961 a fourni certaines précisions pour renseigner les autorités régionales et locales sur le champ d'activité qui leur est ouvert par les lois des 17 et 18 juillet 1959 prévoyant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles et pour coordonner ainsi, dans la mesure du possible, leurs décisions en cette matière.

Si des résultats heureux ont pu être ainsi obtenus, il n'en reste pas moins que l'expérience impose une adaptation de la position prise, à l'époque, en vue d'éclairer quelques problèmes qui se sont fait jour depuis et de corriger certaines prescriptions qui peuvent actuellement paraître trop strictes.

L'intervention de l'autorité de tutelle est justifiée tant par la nécessité, pour les autorités locales, d'obtenir des approbations lorsqu'elles procèdent à des opérations immobilières ou lorsqu'elles doivent contracter des emprunts, que par la nécessité de sauvegarder les impératifs et l'intérêt général, l'intervention des provinces, des communes et des associations de communes dans l'application de la législation sur l'expansion économique devant être subordonnée à l'intérêt général que cette expansion doit promouvoir.

L'intérêt général exige que chaque affaire d'expansion économique fasse l'objet d'un dossier complet renfermant tous les éléments du problème et toutes les conventions que l'autorité publique en cause se propose de passer, afin que l'autorité de tutelle puisse se prononcer en connaissance de cause sur les décisions soumises à approbation.

Une information préalable sera toujours prescrite afin de mettre le gouvernement à même de s'opposer à l'exécution de toute mesure qu'il jugerait contraire à l'intérêt général.

I. Observations préliminaires.

A. Intercommunales et sociétés d'équipement économique régional.

Un doute a surgi sur la question de savoir si la circulaire du 30 janvier 1961 est applicable aux associations intercommunales et aux sociétés d'équipement économique régional, celles-ci n'y étant pas explicitement citées.

La réponse doit être affirmative.

Comme le régime de tutelle sur les associations de communes, organisé par la loi de 1922, est différent de celui qui est applicable aux provinces et aux communes, certaines modalités propres aux intercommunales seront énoncées plus loin sous le titre VII.

Il s'indique, en effet, que l'intérêt général soit respecté dans les deux cas et qu'une même politique soit appliquée.

B. Industries existantes.

Certaines autorités locales ont estimé devoir refuser toute aide aux industries déjà établies mais désireuses d'étendre leurs installations pour le motif qu'il ne s'agit pas d'industries nouvelles au sens strict du mot. S'il est exact que les lois en cause visent la création d'industries nouvelles, elles font aussi et même surtout état d'une notion beaucoup plus large : "mesures en vue de favoriser l'expansion économique". Il a d'ailleurs toujours été admis que l'extension, avec ou sans déplacement, d'une industrie déjà installée peut justifier une intervention de la part des autorités régionales et locales, de telles initiatives profitant à la communauté au même titre que la création d'industries nouvelles.

C. Interdiction de transfert de crédit.

La circulaire du 30 janvier 1961 interdisait à tous les pouvoirs locaux et régionaux (provinces, communes, intercommunales et sociétés d'équipement économique) le transfert aux industries des crédits qu'ils obtiennent eux-mêmes par la voie de l'emprunt, et ce sous quelque forme que ce soit. Cette mesure doit incontestablement être maintenue.

II. Formes autorisées de contrats.

Je tiens à signaler tout d'abord que le système de location-vente ne peut pas être approuvé. La location-vente est une notion fort discutable en droit, formée de deux termes qui qualifient des contrats très différents; elle est de nature à susciter l'insécurité dans l'interprétation de la véritable intention des parties.

Un contrat qui n'a qu'un seul objet et une seule cause ne peut être une location d'abord et une vente ensuite; quelles que soient les qualifications et clauses du contrat, si l'interprétation raisonnable de l'intention des parties est que celles-ci veulent transférer la propriété après le paiement du prix de vente par annuités (comportant l'amortissement du capital et l'intérêt), il ne peut y avoir d'abord une location moyennant le paiement d'un prix qui n'a rien d'un loyer, suivie d'une vente pour laquelle il n'y a plus de prix à payer.

La location-vente risque donc d'être interprétée, en cas de faillite par exemple, comme constituant, dans la véritable intention des parties, une vente dès l'origine, le soi-disant locataire n'ayant raisonnablement d'autre choix que de lever l'option après avoir payé sous la dénomination de loyer, le prix de la vente.

Par contre, les formules suivantes, qui sont citées à titre d'exemple, ne donneront pas lieu à objections de la part de l'autorité de tutelle :

1. Octroi d'un droit de superficie.

L'autorité locale vend au comptant ou à terme un terrain à un industriel en se réservant le droit de superficie pour la durée du bail prévu à l'alinéa suivant et sous condition résolutoire pour le cas d'inexécution d'une des clauses résolutoires des divers accords conclus avec l'industriel.

L'autorité locale construit un bâtiment industriel sur ce terrain et le loue à l'industriel pour une durée de quinze ans au maximum.

Le loyer comporte :

A. Si l'autorité locale a dû recourir elle-même à l'emprunt :

1. l'annuité qu'elle doit payer elle-même à l'organisme de crédit pour l'amortissement du capital et les intérêts;
2. les charges et les frais.

B. Dans la mesure où l'autorité locale a utilisé des fonds propres, la somme nécessaire pour le remboursement normal de ces fonds en capital et intérêts.

Il y a lieu de remarquer qu'en vertu du code des taxes assimilées au timbre, une taxe de 6 % est due sur le prix du bâtiment au titre de taxe sur les entreprises immobilières.

Au terme de ces opérations, le droit de superficie vient à expiration et l'industriel devient propriétaire des bâtiments en vertu de l'article 6 de la loi du 10 janvier 1824. Pour éviter toutes contestations concernant les obligations des parties et le droit de rétention déterminés audit article 6, il y a lieu de prévoir expressément au contrat que l'industriel devient propriétaire sans remboursement de la valeur des bâtiments.

Dans le cas contraire, la condition résolutoire se réalise et l'autorité locale redevient propriétaire du terrain et reste propriétaire des bâtiments.

L'autorité locale peut prendre une inscription hypothécaire sur le terrain.

2. Vente après paiement à terme.

L'autorité locale construit un bâtiment industriel sur son terrain.

Elle vend ensuite ce terrain et ce bâtiment à l'industriel moyennant paiement du prix en quinze ans ou moins, payable par année ou par semestre et par tranches égales. Toutefois, il est permis de ne faire débiter le remboursement du capital qu'à partir de la fin de la deuxième année, mais seulement si l'organisme prêteur accorde cette faculté.

Chaque tranche doit comporter :

A. Si l'autorité locale a dû recourir elle-même à l'emprunt :

1. l'annuité qu'elle doit payer elle-même à l'organisme de crédit pour l'amortissement du capital et les intérêts;
2. les charges et les frais.

B. Dans la mesure où l'autorité locale a utilisé des fonds propres, la somme nécessaire pour le remboursement normal de ces fonds en capital et intérêts.

Pour se garantir, l'autorité locale bénéficie du privilège du vendeur inscrit d'office par le Conservateur des hypothèques (art. 27 et 35 de la loi hypothécaire).

Le contrat comporte en outre les clauses résolutoires dont il sera question après la 3^e formule.

3. Vente du terrain et entreprise du bâtiment.

L'autorité locale possède un terrain qu'elle vend à l'industriel. Ensuite, elle construit un bâtiment sur ce terrain pour le compte de l'industriel.

En contrepartie, celui-ci s'engage à payer la somme convenue, en quinze ans ou moins, par année ou par semestre, et par tranches égales. Toutefois, il est permis de ne faire débiter le remboursement du capital qu'à partir de la fin de la deuxième année, mais seulement si l'organisme prêteur accorde cette faculté.

Chaque tranche doit comporter :

A. Si l'autorité locale a dû recourir elle-même à l'emprunt :

1. l'annuité qu'elle doit payer elle-même à l'organisme de crédit pour l'amortissement du capital et les intérêts;
2. les charges et les frais.

B. Dans la mesure où l'autorité locale a utilisé des fonds propres, la somme nécessaire pour le remboursement normal de ces fonds en capital et intérêts.

En vertu du code des taxes assimilées au timbre, une taxe de 6 % est due sur le prix du bâtiment au titre de taxe sur les entreprises immobilières.

Pour se garantir, l'autorité locale prend une inscription hypothécaire sur l'ensemble de l'immeuble.

Le contrat comporte en outre les clauses résolutoires dont il est question ci-après :

Clauses résolutoires à prévoir dans les formules 1, 2 et 3.

L'autorité locale exige en outre, sous peine de résolution du contrat :

1. l'exercice effectif dans l'immeuble de l'activité industrielle spécifiée dans le contrat, suivant les modalités de celui-ci;
2. l'engagement par l'industriel de garantir l'occupation et l'affectation de l'immeuble à un usage industriel pendant quinze ans au moins, cet usage ne pouvant être différent de celui prévu sous le n° 1 que moyennant agrément du Ministre de l'Intérieur et si l'Etat est intervenu par voie de subsides ou de garantie, des Ministres qui y ont donné leur accord.

Il y a lieu de prévoir dans le contrat que la résolution opérera sans restitution par l'autorité locale des sommes qui leur ont été payées par l'industriel; il peut, toutefois être prévu que si, en fin de compte, le pouvoir public réalisait ainsi un bénéfice effectif, constituant un enrichissement, le montant de cet enrichissement serait versé à l'entreprise.

III. Garanties.

1. Préoccupations préalables.

Les autorités locales qui décident de contracter doivent apprécier elles-mêmes, sous leur responsabilité, ce que vaut l'opération dans laquelle elles s'engagent. Leur attention est attirée sur le fait que si les considérations tirées de rapports techniques et comptables sont de la plus grande utilité; elles doivent être complétées par des données relatives à la personnalité des contractants, à la confiance qu'il convient de leur accorder, à leur talent, à leur crédit.

Faute de prendre les précautions nécessaires, elles s'exposent à voir l'autorité de tutelle refuser son approbation aux actes qui lui sont soumis.

Les expertises sur la valeur de l'industrie sont généralement exécutées par les organismes bailleurs de fonds; dans les cas où l'autorité locale ne devrait pas recourir à l'emprunt, elle désignerait elle-même des experts qualifiés ou justifierait de l'inutilité d'une expertise. Elle ne perdra pas de vue que lorsque le dossier sera examiné par l'autorité de tutelle, celle-ci ne manquera pas de prendre

l'avis du Ministre compétent - c'est-à-dire en général du Ministre des Affaires économiques - notamment en ce qui concerne l'activité économique résultant du contrat.

Par ailleurs, il y a lieu de remarquer que le gouvernement refusera en tout cas l'octroi de la garantie de l'Etat pour des opérations de crédit dépassant le pouvoir d'emprunt des autorités communales, provinciales ou intercommunales.

2. Garanties générales.

Les garanties générales sont représentées principalement par des inscriptions hypothécaires et aussi par des clauses résolutoires notamment celles dont il est question in fine du n° 11.

Les bâtiments à construire doivent autant que possible être facilement transformables pour pouvoir être utilisés ultérieurement par d'autres industries en cas de reconversion (bâtiments dits "aliround").

3. Clauses de garanties à prévoir dans les contrats.

Il est recommandé de rechercher, dans chaque cas d'espèce, la possibilité d'inclure dans les contrats certaines clauses susceptibles de garantir la bonne fin des opérations, comme par exemple :

l'introduction d'une clause résolutoire des conventions aux termes de laquelle l'industriel est tenu d'installer effectivement son entreprise ou de la mettre en marche dans un délai déterminé;

le versement d'une caution au moins égale à la somme due pour un semestre;

l'interdiction de revente des biens ou de leur modification pendant la durée du contrat, sans l'agrément de l'autorité publique contractante;

l'obligation pour l'industriel de souscrire les contrats d'assurance qui s'imposent (incendie et frais généraux permanents à tout le moins pour garantir en cas de sinistre, le paiement des sommes dues à la commune);

la mise à charge de l'industriel des contributions auxquelles seraient assujettis les bâtiments;

en cas de non-observation des clauses du contrat, la résolution du contrat sans récupération des sommes payées.

4. Répartition des garanties.

Si l'entreprise doit avoir recours à différents organismes de crédit, les pouvoirs publics tiendront compte de la nécessité d'une répartition convenable des sûretés offertes en garantie entre les différents organismes contribuant au financement des investissements. Les dossiers soumis aux Ministres compétents devront donc comporter la liste complète de tous les investissements prévus par l'entreprise ainsi que les moyens prévus pour les financer et les garanties offertes.

VI. Risques.

En cas de défaillance de l'industriel, la valeur de réalisation des biens peut être inférieure aux sommes restant à amortir et cette

réalisation prendra un certain temps; le pouvoir public devra dès lors faire face à ses engagements sans disposer de ressources correspondantes.

V. Autres précisions.

Charges fiscales pesant sur l'autorité locale.

Il y a lieu, le cas échéant, de tenir compte, dans le calcul des montants à acquitter par l'industriel, des charges fiscales pesant sur les revenus de l'autorité locale.

Bâtiment déjà propriété des pouvoirs publics.

Il va de soi que les conventions relatives à des terrains et bâtiments industriels dont les autorités locales sont déjà propriétaires et qui ne nécessitent donc pas la souscription d'emprunts doivent se faire à des conditions identiques.

VI. Interdictions maintenues.

L'intervention des autorités locales et régionales ne peut pas s'étendre jusqu'au financement du coût des machines et autres équipements, ce qui entraînerait ces autorités sur un terrain qui leur est complètement étranger.

De même, est à éviter la construction de bâtiments industriels sans convention préalable avec un industriel, système qui est basé sur l'espoir hypothétique de voir des industries venir s'y établir et qui comporte des risques énormes. On peut cependant admettre, exceptionnellement, lorsqu'il s'agit d'une localité à vocation industrielle, la construction d'un hangar ou bâtiment à ces fins, s'il s'avère plausible que ce bâtiment pourra être utilisé par des locataires successifs en attendant leur établissement définitif.

VII. Octroi d'avantages aux industriels contractants.

Il est bien entendu que restent autorisés les avantages prévus dans la circulaire du 30 janvier 1961, notamment :

l'exonération pour une période déterminée des centimes additionnels au précompte immobilier et des taxes sur le personnel occupé et la force motrice;

la prise en charge de certains travaux d'infrastructure, étant entendu que les autorités locales et régionales ne peuvent s'engager qu'à ce qu'elles peuvent payer;

la cession de terrains à des prix avantageux, mais seulement si l'autorité publique doit retirer de grands avantages des nouvelles implantations ou extensions d'usines.

Les dossiers comporteront des indications aussi précises et chiffrées que possible, d'une part, sur l'ensemble des avantages octroyés aux industriels contractants et, d'autre part, sur les avantages attendus par les pouvoirs publics, à court et moyen terme, tels que l'accroissement du revenu cadastral, l'accroissement des recettes fiscales provenant du personnel occupé et de la force motrice, etc...

En ce qui concerne les réductions d'impôts, il est à remarquer que la remise par l'Etat du précompte immobilier emporte d'office remise des additionnels provinciaux et communaux à ce précompte.

Il n'est donc pas nécessaire de prévoir, dans les conventions passées avec les industriels, qu'il est fait remise de ces additionnels lorsque l'Etat consent l'abandon du précompte de base.

Par contre, si les provinces et les communes ne désirent pas consentir la remise des additionnels aux industriels bénéficiant de l'exonération du précompte immobilier, elles doivent le stipuler expressément dans les conventions passées avec les intéressés, y préciser le mode de calcul de l'indemnité à verser par ceux-ci en compensation des additionnels non perçus par l'Administration des Contributions directes et veiller ensuite à l'exécution de cette clause contractuelle.

En tout état de cause, ces facilités fiscales ne peuvent pas dépasser le but poursuivi qui est de faciliter l'implantation des entreprises; il faut donc en limiter la durée à une période raisonnable, à justifier dans chaque cas et qui ne peut excéder cinq ans.

VIII. Procédure d'approbation.

En vue de ne pas éprouver de déconvenues au moment où les opérations immobilières et les emprunts seront soumis à l'approbation prévue par la loi, les autorités locales et régionales ont tout intérêt à présenter les projets de contrat avec le dossier au département, avant de les signer.

En ce qui concerne les provinces, les opérations immobilières seront soumises, par déclaration de réserve de votre part, à l'approbation prévue par l'article 86 de la loi provinciale; il y a toujours lieu de faire cette déclaration de réserve, sauf accord explicite préalable du département sur l'opération et sur ses modalités.

En ce qui concerne les communes, les opérations immobilières sont toujours soumises à l'approbation prévue par l'article 76 de la loi communale, puisqu'il y a toujours disposition des biens et non simple location.

En ce qui concerne les intercommunales, la plupart des contrats conclus par des associations de communes ou des sociétés d'équipement économique régional impliqueront la conclusion, par ces autorités, d'un emprunt; il s'ensuit que l'autorisation royale sera nécessaire. Les demandes d'autorisation devront être appuyées par le dossier complet de l'affaire. Les contrats ne pourront être conclus avant l'obtention de l'accord de principe de mon département.

Pour les raisons développées précédemment, il est nécessaire de prévoir, de même, communication à l'autorité de tutelle du dossier des affaires qui n'impliquent pas d'emprunt. En effet, la tutelle doit pouvoir s'assurer, en temps utile, que les opérations envisagées ne sont contraires ni aux statuts, ni à la loi, ni à l'intérêt général. La communication préalable des dossiers est donc prescrite en général.

Il y a lieu de noter que, par provision, le gouvernement exercerait son droit d'opposition à l'égard de tout contrat au sujet duquel un dossier complet n'aurait pas été produit.

En revanche, une procédure d'examen expéditif a été prévue. L'instruction de ces affaires comportera les phases suivantes :

1. la préparation d'un dossier complet par l'intercommunale ou la société intéressée; ce dossier comprendra, le cas échéant, les rapports et avis d'autres départements ministériels, de l'organisme qui avance les fonds, etc...;
2. l'introduction, par les intercommunales ou sociétés entre les mains du gouverneur de la province, des dossiers en question accompagnés, s'il y a lieu, des demandes d'autorisation d'emprunts;
3. s'il échet, l'avis de la députation permanente du conseil provincial;
4. la transmission à mon département de l'ensemble du dossier.

Il doit donc être entendu que le contrat ne sera conclu par l'intercommunale ou la société que moyennant visa du dossier par moi-même.

Vous voudrez bien, Monsieur le Gouverneur, communiquer cette circulaire aux communes ainsi qu'aux établissements qui ont leur siège dans votre province, en faire insérer le texte au Mémorial administratif et veiller à son exécution.

Bruxelles, le 17 septembre 1963.

Le Ministre,
A. GILSON.

Annexe 2 :

L'objet social des intercommunales de développement.

A titre purement exemplatif, on trouvera ci-dessous la définition de l'objet social de certaines intercommunales de développement.

Société Provinciale d'Industrialisation (article 3 des statuts) :

"Art. 3. La société a pour objet dans le but d'équipement économique régional spécialement visé par la loi du dix-huit juillet mil neuf cent cinquante-neuf, d'acquérir par toutes voies de droit, de prendre en location, de vendre de gré à gré ou en hausse publique, de concéder ou de donner en location, afin de les affecter à des fins industrielles, éventuellement de les aménager ou équiper, les terrains visés par les arrêtés royaux intervenus ou à intervenir, portant désignation des régions de développement.

" La société a la faculté de traiter ces opérations soit avec ses sociétaires, soit avec des tiers."

A.D.E.C. (article 3 des statuts) :

"Art. 3. L'association a pour objet, en étroite collaboration avec les autorités supérieures, de promouvoir l'aménagement du territoire et le développement économique et social des régions indiquées dans

"sa dénomination. Dans ce but, elle pourra concourir à l'établissement de plans d'aménagement régional et en assurer l'exécution en tant que celle-ci est de la compétence communale, notamment : dans le cadre de la loi organique du 29 mars 1962 sur l'aménagement du territoire et de l'urbanisme; elle pourra, de même, promouvoir l'établissement d'un programme de développement économique et social, coopérer à son étude et à sa réalisation.

" L'association pourra s'assigner les tâches d'études et d'information nécessaires tant vis-à-vis des régions en cause que vis-à-vis de l'extérieur.

" L'association pourra également participer à la création et assurer la gestion d'infrastructures utiles au développement économique notamment par eau.

" Elle pourra prêter ses bons offices à tous les pouvoirs publics en vue de favoriser la coordination des travaux nécessaires à l'aménagement du territoire et au développement des régions en cause et pourra jouer, avec l'accord desdits pouvoirs publics, le rôle de représentant des intérêts économiques de celles-ci.

" A titre principal, elle s'attachera à la poursuite d'une politique d'acquisition, d'équipement et de valorisation foncières :

- "a) pour permettre l'implantation d'entreprises nouvelles ou l'extension d'entreprises existantes en faveur de l'artisanat, du commerce et de l'agriculture;
- "b) pour permettre la réalisation des programmes d'habitat qui sont confiés à des institutions particulières ou, à défaut, qui lui seraient assignés à titre complémentaire, en vue d'assurer une politique de logement adéquate, en ce compris les unités de voisinage, centres commerciaux et culturels indispensables à un développement harmonieux;
- "c) pour réaliser l'établissement de complexes sportifs ou touristiques, de zones vertes et autres entreprises d'hygiène et de salubrité, ou pour favoriser leur réalisation.

" L'association pourra également prendre des initiatives en vue de l'épuration et de la valorisation des eaux, ainsi que du démergement du bassin de la Sambre dans la circonscription de l'A.D.E.C.

" Les communes pourront confier à l'association l'établissement de plans de secteurs.

" L'association pourra réaliser son objet soit par exécution directe, soit de toute autre manière.

" Elle ne pourra toutefois agir en matière d'habitat que de l'accord de la commune sur le territoire de laquelle les constructions seraient envisagées".

S.I.A.E.E. Région Namuroise. (article 3 des statuts) :

"Art. 3. : L'association a pour objet de prendre en charge l'aménagement global de la "petite région" qu'elle couvre et dans ce cadre :

- "a) de prendre et mener à terme toutes initiatives de nature à promouvoir l'expansion économique, sociale et culturelle avec l'accord des autorités compétentes;
- "b) de réaliser des objets propres à plusieurs communes faisant partie de l'association, avec l'accord de ces communes, tels que modifications de la structure agricole, initiatives à caractère touristique, etc....;

"c) d'affecter des terrains à des fins industrielles, de les aménager
" et de les équiper et d'y construire des bâtiments industriels ou
" artisanaux et de vendre, concéder ou louer ces terrains ou bâti-
" ments à des personnes physiques ou morales de droit public ou
" privé à charge de les utiliser aux fins pour lesquelles ils ont
" été aménagés".

Intercommunale pour la Valorisation de l'Eau dans la province de
Luxembourg (art. 3 et 4 des statuts) :

"Art. 3. L'Association est créée en vue :

"1° de l'aménagement et de la régularisation des cours d'eau de la pro-
" vince et de la constitution de réserves d'eau en prévision de la
" couverture des besoins alimentaires et des nécessités économiques;

" Cette définition vise notamment :

- " a) l'étude, l'exécution, l'exploitation industrielle et touris-
" tique et la gestion des ouvrages : barrages, retenues, capta-
" ges, installations, conduites, etc... à édifier à cette fin;
" b) l'étude, la création, l'exploitation et la gestion à partir des
" ouvrages visés au a) ci-dessus d'un réseau de distribution d'eau
" pouvant couvrir tout le territoire de la province;
" c) l'étude, la création, l'exploitation et la gestion de stations
" d'épuration des eaux et de leurs installations annexes;
" d) la possibilité de s'intéresser à toutes initiatives, activités,
" entreprises ou institutions ayant pour objet la protection de
" l'eau, sa valorisation et son utilisation à des fins alimen-
" taires ou économiques;

"2° d'apporter aux pouvoirs supérieurs, agissant dans la sphère de
" leur compétence, sa collaboration à l'étude et à la solution pra-
" tique des problèmes de l'eau.
"

"Art. 4. L'Association pourra en outre :

- "1° souscrire des parts sociales dans la Société intercommunale pour
" l'Equipement économique de la Province de Luxembourg, ou contribuer
" à son financement;
"2° créer ou participer à la création et au développement d'un Fonds
" provincial agricole."

I.D.E.A. (article 3 des statuts) :

"Art. 3. L'Association a pour objets :

"A. 1. l'étude et l'exécution de tous travaux relatifs à l'améliora-
" tion du régime des eaux de la Vallée de la Haine, en ce compris
" l'établissement et l'exploitation de statuts d'épuration des
" eaux usées et l'installation de canalisations destinées à rece-
" voir ces eaux; elle peut acquérir des terrains, les bonifier,
" afin de les rendre à l'économie régionale; elle peut, à la
" demande des communes affiliées, étudier et exécuter des travaux
" d'égouts;

" Elle peut établir des bassins de retenue des eaux et les amé-
" nager en centres de plein air touristiques.

" 2. de concourir à l'établissement des plans de développement et
" d'aménagement de la région, d'établir les programmes à long et
" court termes de réalisation de ces plans et d'en promouvoir
" l'exécution;

- " 3. En vue d'établissement de nouvelles industries, de commerces
" et d'artisanats et en vue de l'expansion de ceux qui existent,
" d'acquérir et d'affecter les terrains à des fins industrielle,
" de les aménager et de les équiper, d'y construire des bâti-
" ments industriels ou artisanaux et de vendre, concéder ou louer
" ces terrains ou bâtiments à des personnes physiques ou morales
" de droit privé, avec charge de les utiliser aux fins pour les-
" quelles ils ont été aménagés.
- "B. En vertu de conventions passées avec une ou plusieurs communes
" ou associations de communes, l'Association peut :
- " 1. Assurer tous services d'assainissement et de salubrité publi-
" que.
- " 2. Prendre, en accord avec les autorités supérieures compétentes
" toutes initiatives qui, directement ou indirectement, inté-
" ressent le développement de la région, y compris la construc-
" tion et la gestion d'établissements communautaires d'intérêt
" public, portant amélioration des conditions et du niveau de vie
" des populations de la région.
- " 3. Assurer les obligations qui incombent aux communes en matière
" d'entretien des cours d'eau.
- " Les objets repris sous le § A concernent l'ensemble des asso-
" ciés.
- " Les objets repris sous le § B concernent les associés qui y sous-
" crivent moyennant des conventions visées par ce même paragraphe."

- ZONES D'ACTION DES INTERCOMMUNALES DE DEVELOPPEMENT -

