
Partie II

Observations méthodologiques relatives à la présente étude

Partie II

Observations méthodologiques relatives à la présente étude

La présente étude a pour objet de réaliser une photographie fidèle des activités exercées par les cinq provinces wallonnes, et ce d'un triple point de vue.

Il s'agit d'abord de fournir un descriptif, province par province, des activités qui sont menées dans l'intégralité des domaines qui ressortissent à la notion d'intérêt provincial, notion qui délimite – dans les deux sens, tant vers le maximum que vers le minimum – les prérogatives d'action de l'institution provinciale. En effet, la Constitution, en prévoyant, en son article 162, 2°, l'attribution aux provinces « de tout ce qui est d'intérêt provincial », crée une double obligation : elle défend aux provinces d'excéder ce périmètre, et elle crée en même temps une obligation à charge des provinces de s'occuper de tout ce qui se trouve à l'intérieur de celui-ci¹. Pour ramasser cette dialectique constitutionnellement consacrée en une phrase : la notion d'intérêt provincial est certes souple, mais une fois qu'il est établi qu'une question donnée est d'intérêt provincial, alors la province est obligée de la traiter ; corrélativement, dès l'instant qu'il est établi qu'une question n'est pas d'intérêt provincial, alors il est défendu aux autorités provinciales de s'en mêler².

¹ C'est pour cette raison que la Constitution précise que les provinces règlent « *tout* ce qui est d'intérêt provincial » [c'est nous qui soulignons] ; sinon, elle se serait bornée à affirmer que les provinces « peuvent régler, en tout ou en partie, les matières d'intérêt provincial ».

² Cette conception qu'a défendue le Constituant en 1831 a encore été récemment réaffirmée : en effet, en 2001, lors de la 5^e réforme de l'État, une disposition a été insérée dans la loi spéciale de réformes institutionnelles (LSRI) aux termes de laquelle « Les conseils (...) provinciaux règlent tout ce qui est d'intérêt provincial » (article 6, paragraphe 1^{er}, VIII, 1^o, alinéa 2, première partie de phrase, de la LSRI, inséré par la loi spéciale du 13 juillet 2001).

Traditionnellement, et comme il a déjà été évoqué au sein de la Partie I, on considère que c'est au conseil provincial qu'il incombe de déterminer ce qui est, dans son ressort, d'intérêt provincial : dès lors qu'il s'agit d'un organe démocratiquement élu au premier degré, ses déterminations sur ce point sont présumées exactes, sauf décision contraire – et rarissime³ – des juridictions administratives⁴ ou judiciaires⁵. Dans ce cadre, des décisions législatives⁶ de ce qui est (ou n'est pas) d'intérêt provincial peuvent être tenues pour admissibles⁷, mais ceci seulement à la double condition

- a) que le législateur qui effectue cette détermination n'excède pas ses propres compétences (le législateur régional n'étant compétent que pour les matières régionales, le législateur fédéral que pour les matières fédérales, et le législateur communautaire que pour les matières communautaires), et par ailleurs à la condition
- b) que le législateur matériellement compétent ne rende pas inopérant le prescrit de l'article 162 de la Constitution : en effet, si, pour prendre cet exemple, un décret de la Communauté française venait à préciser que *plus aucune* matière qui appartient aux compétences de la Communauté française n'était d'intérêt provincial, alors il serait porté atteinte à l'existence même de l'institution provinciale, ce qui est constitutionnellement interdit (article 162, 3°, Const.)⁸.

En revanche, le législateur peut assez certainement, et sans porter atteinte au prescrit de l'article 162 de la Constitution, effectuer des précisions *à la marge* : ainsi serait-il parfaitement concevable que le législateur fédéral précise dans une loi que les domaines de l'énergie nucléaire ou de la défense nationale sont dépourvus d'aspects d'intérêt provincial⁹ ; il s'agit en effet là de domaines qui ne sont pas essentiels à la préservation de l'autonomie provinciale¹⁰ et dont l'intérêt stratégique national justifierait sans trop de

³ Nous n'en avons trouvé aucune. – Pour un cas où le Conseil d'État a été saisi d'un recours en annulation dirigé contre un règlement provincial au motif que ce dernier excéderait le domaine de l'intérêt provincial, voy. CE, XV^e chambre, *B.P. Belgium c/ province de Namur*, n° 103.654, du 15 février 2002. Dans cette affaire, la société multinationale British Petroleum avait attaqué un règlement de la province de Namur, applicable aux seules stations-service dépourvues de personnels, en alléguant que la réglementation de telles stations-service dépasserait, par sa portée, l'intérêt provincial. Or, la Haute juridiction administrative, suivant en cela les conclusions du conseil de la province de Namur et de l'auditorat, rejette cette prétention (...tout en annulant le règlement provincial namurois ensuite pour d'autres raisons, indépendantes du point de droit ici sous examen, à savoir pour une violation du principe d'égalité).

⁴ L'on songe avant tout au Conseil d'État.

⁵ Les juridictions judiciaires étant habilitées à contrôler la conformité des actes provinciaux en application de l'article 159 de la Constitution.

⁶ Émanant notamment, pour prendre le cas des cinq provinces du sud du pays, des autorités wallonnes.

⁷ En ce sens aussi article 6, paragraphe 1^{er}, VIII, 1°, alinéa 2, seconde partie de phrase, de la LSRI, inséré par la loi spéciale du 13 juillet 2001, qui prévoit que les conseils provinciaux « délibèrent et statuent sur tout objet *qui leur est soumis par l'autorité fédérale ou par les communautés* ». Autrement dit : l'autorité fédérale ou l'autorité communautaire peut décider qu'une question donnée est d'intérêt provincial, et la même observation peut être faite pour l'autorité régionale.

⁸ Ces mêmes observations peuvent *mutatis mutandis* être émises pour les institutions communales, qui, aux termes également de l'article 162, 2°, de la Constitution, règlent « tout ce qui est d'intérêt communal » : ici aussi, une mesure législative ou décrétole qui aurait pour objet de réduire *de facto* à la portion congrue l'étendue matérielle des domaines dans lesquels l'intérêt communal est susceptible de se manifester serait incompatible avec la garantie constitutionnelle de l'autonomie communale (article 162, 3°, Const.).

⁹ Et, le cas échéant, aussi d'aspects d'intérêt communal.

¹⁰ Et communale.

difficultés que le législateur fédéral les soustraie, sans enfreindre l'article 162 de la Constitution, au champ décisionnel des autorités provinciales¹¹.

Il en irait par contre très différemment en matière fiscale : un décret régional qui préciserait que le domaine de la fiscalité se situe à l'extérieur des matières d'intérêt provincial¹² ne serait pas compatible avec l'article 162 de la Constitution : la Constitution consacre en effet, nous l'avons vu¹³, en des termes exprès l'autonomie fiscale provinciale (article 170, paragraphe 3)¹⁴.

* * *

Ces observations étant émises, *la présente étude répartit*, dans un souci d'homogénéité et de comparabilité, *l'action provinciale* menée au sein des cinq provinces wallonnes *en fonction d'une classification uniforme, divisée au point de vue ratione materiae en 19 rubriques*.

Autrement dit, il a été demandé à chaque province de ventiler l'intégralité de ses actions et politiques – et des ressources financières et en personnels afférentes – en fonction d'une *répartition en 19 différents domaines de compétence*. Ces domaines de compétence sont directement tirés du droit constitutionnel belge et correspondent à des titres précis de compétence formulés par la Constitution ou la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (ci-après LSRI).

Cette méthode a l'avantage de rendre possibles :

- a) la rédaction d'un exposé, pour chaque province, de ses activités dans un même domaine de compétence (voy. *infra*, Partie IV),
- b) l'établissement d'un tableau comparatif, renseignant les *dépenses financières* consacrées dans chaque province à un même domaine de compétence au service *ordinaire* (voy. *infra*, Partie III, tableaux 1.1.1. à 1.1.6.)
- c) l'établissement d'un tableau comparatif, renseignant les *dépenses financières* consacrées dans chaque province à un même domaine de compétence au service *extraordinaire* (voy. *infra*, Partie III, tableaux 1.2.1 à 1.2.6.),
- d) l'établissement d'un tableau comparatif, renseignant, en pourcentages du total global consacré par toutes les provinces à un même domaine de compétence, les *dépenses financières* consacrées par l'une ou l'autre province à ce domaine au service *ordinaire* (voy. *infra*, Partie III, tableaux 2.1.1 à 2.1.18.),
- e) l'établissement d'un tableau comparatif, renseignant, en pourcentages du total global consacré par toutes les provinces à un même domaine de compétence, les *dépenses financières* consacrées par l'une ou l'autre province à ce domaine au service *extraordinaire* (voy. *infra*, Partie III, tableaux 2.2.1 à 2.2.18.),

¹¹ Et communales.

¹² Ou des matières d'intérêt communal.

¹³ *Supra*, Partie I, chapitre 1, section B.3.

¹⁴ Et communale (article 170, paragraphe 4, Const.).

- f) l'établissement d'un tableau comparatif indiquant, province par province, le pourcentage des dépenses provinciales au service *ordinaire* qui sont consacrées, respectivement, à des compétences régionales, communautaires et fédérales (voy. *infra*, Partie III, tableaux 3.1.1. à 3.1.6.),
- g) l'établissement d'un tableau comparatif indiquant, province par province, le pourcentage des dépenses provinciales au service *extraordinaire* qui sont consacrées, respectivement, à des compétences régionales, communautaires et fédérales (voy. *infra*, Partie III, tableaux 3.2.1. à 3.2.6.),
- h) le calcul des dépenses que les provinces effectuent *per capita* dans une matière, au service *ordinaire*, et une comparaison, entre provinces, des montants ainsi consacrés à un domaine de compétence donné (voy. *infra*, Partie III, tableaux 4.1.1 à 4.1.18.),
- i) le calcul des dépenses que les provinces effectuent *per capita* dans une matière, au service *extraordinaire*, et une comparaison, entre provinces, des montants ainsi consacrés à un domaine de compétence donné (voy. *infra*, Partie III, tableaux 4.2.1. à 4.2.18.), et
- j) la comparaison des *effectifs de personnel* consacrés dans chaque province à un même domaine de compétence (voy. *infra*, Partie III, tableaux 5.1. à 5.6.).

Les 19 domaines de compétence en question sont :

- | | | |
|----|------------------------|---|
| 1. | L'agriculture | (article 6, paragraphe 1 ^{er} , V, LSRI ¹⁵) |
| 2. | Les centres PMS et PSE | (article 5, paragraphe 1 ^{er} , LSRI ¹⁶) |
| 3. | La culture | (article 127, paragraphe 1 ^{er} , 1 ^o , Const., et article 4 LSRI ¹⁷) |
| 4. | L'économie | (article 6, paragraphe 1 ^{er} , VI, de la LSRI ¹⁸) |
| 5. | L'enseignement | (article 127, paragraphe 1 ^{er} , 2 ^o , Const. ¹⁹) |
| 6. | L'environnement | (article 6, paragraphe 1 ^{er} , II, LSRI ²⁰) |
| 7. | La formation | (article 4, 11 ^o , 12 ^o , 13 ^o , 14 ^o et 16 ^o , LSRI ²¹) |
| 8. | La jeunesse | (article 5, paragraphe 1 ^{er} , II, LSRI ²²) |

¹⁵ Il s'agit d'une matière régionale.

¹⁶ Il s'agit d'une matière communautaire.

¹⁷ Il s'agit d'une matière communautaire.

¹⁸ Il s'agit d'une matière régionale.

¹⁹ Il s'agit d'une matière communautaire. L'autorité régionale wallonne est toutefois habilitée à intervenir, conjointement avec la Communauté française, dans le financement de « bien immeubles, bâtis ou non, hébergeant en tout ou en partie des établissements scolaires (...), à l'exclusion de l'enseignement supérieur » (article 2, alinéa 1^{er}, du décret spécial I de la Communauté française du 5 juillet 1993 [*Moniteur belge*, 10 septembre], pris en application de l'article 138 de la Constitution).

²⁰ Il s'agit d'une matière régionale.

²¹ Il s'agit d'une matière en principe communautaire. De ces cinq sous-chefs de compétence (à savoir des points 11^o, 12^o, 13^o, 14^o et 16^o, de l'article 4 de la LSRI), l'exercice d'un seul (à savoir du 16^o) est toutefois transféré aux autorités régionales (ceci par l'article 3, 4^o, du décret spécial II de la Communauté française du 19 juillet 1993 [*Moniteur belge*, 10 septembre], pris en application de l'article 138 de la Constitution).

²² Il s'agit d'une matière communautaire.

9. Le logement (article 6, paragraphe 1^{er}, IV, LSRI²³)
10. Le patrimoine classé (article 6, paragraphe 1^{er}, I, 7^o, LSRI²⁴)
11. Les relations extérieures (article 162, 2^o et 3^o, Const., et article 6, paragraphe 1^{er}, VIII, 1^o, LSRI²⁵)
12. La santé (article 5, paragraphe 1^{er} I, LSRI²⁶)
13. La sécurité (article 35, *a contrario*, Const.²⁷)
14. La politique sociale (article 5, paragraphe 1^{er}, II, LSRI²⁸)
15. Le soutien aux communes et la supracommunalité (article 162, 2^o et 3^o, Const., et article 6, paragraphe 1^{er}, VIII, LSRI²⁹)
16. Les sports (article 4, 9^o, LSRI³⁰)
17. Le tourisme (article 4, 10^o, LSRI³¹)
18. Les voiries et cours d'eau (article 6, paragraphe 1^{er}, X, 1^o, et III, 8^o, LSRI³²)

Par ailleurs, il y a dans chaque administration un poste d'« activités générales ». Dans le cadre de la présente étude consacrée aux activités des provinces, ce poste – qui en constitue donc la 19^e et dernière rubrique – renferme les activités (ainsi que les dépenses et personnels qui y sont afférents) qui ne peuvent être spécifiquement rattachées à l'une des 18 rubriques précédentes ; tel est notamment le cas des activités et dépenses afférentes aux membres du *collège provincial*, du *greffe* et des services du *receveur*. Relèvent également de cette rubrique les activités et dépenses liées au *conseil provincial*, ainsi que les activités et dépenses, imposées aux institutions provinciales par des dispositions de droit fédéral relatives aux *cultes* et à la *laïcité organisée*³³.

²³ Il s'agit d'une matière régionale.

²⁴ Il s'agit d'une matière régionale.

²⁵ Nous avons classé cette matière comme régionale, même si l'on peut, le cas échéant, et dans des proportions variables, y déceler des aspects communautaires, voire fédéraux.

²⁶ Il s'agit d'une matière qui est *pour une partie* communautaire et *pour l'autre partie* soumise au régime de l'article 138 de la Constitution (matière communautaire dont l'exercice a été transféré, sur le territoire de la région de langue française, aux autorités régionales). La clef de répartition qui est ici retenue entre la partie « communautaire » et la partie « 138 » est de 50 pc chacune.

²⁷ Il s'agit d'une matière que l'Autorité fédérale détient à titre résiduaire.

²⁸ Il s'agit d'une matière soumise au régime de l'article 138 de la Constitution, c'est-à-dire d'une matière communautaire dont l'exercice a été transféré, sur le territoire de la région de langue française, aux autorités régionales.

²⁹ Nous avons classé cette matière comme régionale, même si l'on peut, le cas échéant, et dans des proportions variables, y déceler des aspects communautaires, voire fédéraux.

³⁰ Il s'agit d'une matière qui est *pour une partie* communautaire (à savoir les activités sportives à proprement parler) et *pour l'autre partie* soumise au régime de l'article 138 de la Constitution (à savoir les infrastructures sportives). La clef de répartition ici retenue entre la partie « communautaire » et la partie « 138 » varie de province à province, en fonction des politiques menées ; les données en pourcentages précis, d'ailleurs parfois variables d'exercice à exercice, ont été recueillies par l'APW auprès de chacune des provinces concernées.

³¹ Il s'agit d'une matière soumise au régime de l'article 138 de la Constitution, c'est-à-dire d'une matière communautaire dont l'exercice a été transféré, sur le territoire de la région de langue française, aux autorités régionales.

³² Il s'agit d'une matière régionale.

³³ Ces dernières (donc les activités et dépenses afférentes aux cultes et à la laïcité organisée) font d'ailleurs, au sein des rapports provinciaux, d'une sous-rubrique distincte au sein de la rubrique 19 « activités générales ».

Il a été demandé aux provinces de concevoir, dans l'intérêt même de l'étude, cette 19^e rubrique, résiduaire par nature, d'une manière restrictive ; ainsi par exemple, l'achat groupé, pour l'ensemble des services provinciaux, de mazout de chauffage n'a pas été comptabilisé au sein de cette 19^e » rubrique mais a au contraire été considéré comme une activité « ventilable », en sorte que les dépenses y afférentes ont été mentionnées, au *pro rata* de leur importance, dans les 18 autres rubriques auxquelles elles se rapportent³⁴. Un raisonnement identique a été appliqué pour toutes les dépenses analogues (électricité, travaux d'entretien des infrastructures, etc.).

Pour ce qui est, tout à fait spécifiquement, de la province du Brabant wallon, une 20^e rubrique a dû être créée. En effet, ladite province doit – comme seule province wallonne – assumer des charges financières qui proviennent encore de l'ancienne province unitaire du Brabant³⁵ et dont une disposition particulière de la LSRI, à savoir son article 92*bis*, paragraphe 4*quater*, précise qu'elles doivent notamment être assumées par la province de Brabant wallon³⁶. On ne s'étonnera donc pas de voir apparaître cette 20^e rubrique aux tableaux de la Partie III de la présente étude, là où cela est nécessaire³⁷.

* *

Dans ce contexte il est également axiomatique qu'une même donnée (par exemple une dépense) ne peut être simultanément renseignée dans deux rubriques différentes : ainsi, et pour illustrer nos propos, si une province organise une formation en matière agricole³⁸, une telle activité (et dépense) ne peut pas figurer et à la rubrique « agriculture » et à la rubrique « formation » ; elle ne pourra figurer dans l'une d'entre elles (et en l'occurrence, ce sera à la rubrique « formation »³⁹). Cette impossibilité comptable de mentionner deux fois un même montant ne préjuge toutefois pas de la possibilité d'en faire état, dans l'exposé verbal qui accompagne les chiffres comptables afférents à chaque rubrique, à plusieurs endroits, dans un souci de faire apparaître des synergies entre plusieurs domaines de compétence différents.

³⁴ Pour rester dans cet exemple, le mazout de chauffage qui sert aux bâtiments scolaires constitue une dépense en matière d'enseignement, et celui utilisé pour chauffer les bâtiments qui font partie des installations sportives est renseigné dans la rubrique des sports.

³⁵ Pour sur la scission de la province de Brabant, voy. plus généralement *supra*, Partie I, chapitre I, section C.1.

³⁶ Cette obligation de prise en charge du passif du Brabant unitaire est précisée dans l'accord de coopération du 30 mai 1994 « entre l'Autorité fédérale, la Communauté française, la Communauté flamande, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale pour le transfert obligatoire, sans indemnisation, du personnel et des biens, droits et obligations de la province de Brabant vers la province du Brabant wallon, la province du Brabant flamand, la Région de Bruxelles-Capitale, les Commissions communautaires visées à l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, et vers l'Autorité fédérale » (*Moniteur belge*, 17 juin 1994) et modifié par les accords des 28 octobre 1994 (*Moniteur belge*, 2 décembre), 23 décembre 1994 (*Moniteur belge*, 5 juillet 1995) et 16 mars 1995 (*Moniteur belge*, 20 mai).

³⁷ Voy. *infra*, Partie III, tableaux 1.1.1. et 1.1.6.

³⁸ Comme c'est le cas en province de Liège : voy. *infra*, Partie IV, chapitre 3 (rapport de la province de Liège), rubrique « formation ».

³⁹ Cette dernière rubrique ayant vocation à s'adresser à n'importe quel public, qu'il s'agisse ou non d'agriculteurs.

Une réunion spécifique a été organisée à Namur au siège de l'APW, en la présence de fonctionnaires spécialisés en matière financière des cinq provinces, pour trancher *in concreto* toutes les questions de potentiels rattachements multiples⁴⁰ ; un grand soin a donc été apporté à les résorber dans la mesure du possible⁴¹. Dans ce contexte, il convient aussi de relever que l'addition, au sein d'une province donnée, des 19 domaines d'activités génère un *total par province* qui, lui, ressort de toute manière, et est vérifiable pour quiconque, des documents comptables officiels émis par la province⁴². Si difficultés de calcul il pouvait y avoir, ces difficultés ne pouvaient donc, par hypothèse, que concerner la ventilation de masses financières au sein d'une province entre ses 19 différents domaines de compétence, mais non le total global de ces 19 montants : en effet, celui-ci est officiellement consigné dans les comptes.

* *

Il nous faut par ailleurs dire aussi que les données financières contenues dans la présente étude se basent, d'une manière tout à fait délibérée, non sur les chiffres *budgétaires* mais sur les chiffres renseignés dans les *comptes approuvés de fin d'exercice*. En effet, un budget n'est jamais qu'une prévision – prévision qui peut toujours être modifiée. De telles modifications (les ajustements budgétaires) sont d'ailleurs possibles tout au long de l'exercice budgétaire concerné, et même au-delà⁴³.

En basant notre analyse sur les comptes de fin d'exercice définitivement approuvés, ce risque de modification est écarté. Par contre – et cela est une conséquence nécessaire lorsqu'on décide de travailler avec les comptes et non les budgets – on ne peut pas travailler avec des données tout à fait récentes : au moment où cette étude est menée, les derniers comptes approuvés sont ceux de l'exercice 2009. Cet inconvénient ne pèse toutefois pas lourd, et est aisément compensé par le caractère hautement fiable des comptes approuvés de fin d'exercice. En effet, nous préférons faire reposer notre étude sur des chiffres incontestables (par ailleurs soumis au contrôle de la Cour des comptes), plutôt que de nous exposer, en travaillant avec des budgets, à des ajustements en cours d'exercice et, plus généralement, au reproche méthodologique d'avoir présenté comme activités *réellement menées* des activités *simplement budgétées* : en nous basant sur les comptes, une telle difficulté n'existe pas.

* *

Enfin, il nous plaît de signaler qu'à notre demande, les collèges provinciaux de l'intégralité des provinces nous ont reçu, entre septembre et novembre 2011, pour une réunion de travail au cours de laquelle l'activité de chaque province a été discutée en détail (visites, en ordre chronologique, à Arlon, Namur, Liège, Mons et Wavre).

⁴⁰ Réunion du 2 décembre 2011.

⁴¹ Dans ce contexte on se permettra toutefois de signaler que ce problème est, plus généralement, intrinsèquement lié à *répartition même* des compétences en droit public belge : en près de trente ans d'existence, la Cour constitutionnelle, n'a pas pu éradiquer toutes les zones d'ombre dans la répartition des compétences telle que l'organisent la Constitution et la LSRI, et il n'est pas interdit de penser que la Cour, quelles que grandes soient ses qualités, n'y parviendra sans doute jamais complètement. Le meilleur indicateur à l'appui de ce pronostic nous est fourni par l'exemple des États-Unis : alors que ce pays est doté d'un système constitutionnel pour l'essentiel inchangé depuis l'adoption du 11^e Amendement en 1795, les questions de répartition des compétences entre l'Autorité fédérale et entités fédérées demeurent, en dépit d'une jurisprudence plus que bicentenaire de la Cour suprême, riche de centaines de volumes, sujettes à de vives et nombreuses discussions.

⁴² Le total, par province, des 19 domaines activités correspond en effet aux totaux officiels par province qui figurent dans les *livres de comptes* tenues par les provinces, sous la responsabilité de leur receveur : c'est la Constitution elle-même (art. 162, 5^o) qui en rend obligatoire la tenue et la publicité.

⁴³ Ainsi trouve-t-on par exemple au *Moniteur belge* du 17 février 2012 un décret de la Communauté germanophone du 8 décembre 2011 procédant à des ajustements de son budget général de dépenses de 2010.