Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes – Partie 1

# PARTIE 1 INTRODUCTION

1. Nous évoquerons successivement, dans cette partie introductive, un panorama des instruments juridiques applicables aux acteurs provinciaux (Titre 1°), les missions provinciales (Titre 2), la division du territoire locale (Titre 3) pour clore sur un point relatif à la question des mandats (Titre 4).

Mais tout d'abord, à titre de propos liminaires, et afin de replacer l'institution provinciale dans son contexte, nous reviendrons succinctement sur l'histoire des provinces (A.) avant de brosser un bref portrait des organes provinciaux et de leur rôle (B.).

#### A. Éléments historiques

- 2. Les provinces, en tant que divisions territoriales et administratives, ne sont pas nées avec le Royaume de Belgique en 1830 mais lui sont antérieures. Leur origine peut être trouvée dans les départements français, division administrative datant de l'annexion des territoires des Pays-Bas autrichiens et des Principautés de Liège et de Stavelot-Malmédy en 1795 par Napoléon¹. Le département de Jemmapes est devenu la province de Hainaut, celui de l'Ourthe la province de Liège et le département de Sambre-et-Meuse la province de Namur. Quant aux départements des Forêts, il est en partie devenu la province de Luxembourg. La province du Brabant wallon, quant à elle, est liée à l'ancien département de la Dyle, dont elle constitue une partie. Les provinces qui constituent aujourd'hui le territoire de la région de langue néerlandaise partagent la même origine.
- 3. Le traité de Vienne du 9 juin 1815 impose l'unification de ces territoires avec les Provinces-Unies sous la couronne du Roi des Pays-Bas, Guillaume I<sup>er</sup> d'Orange-Nassau, et donne par ailleurs aux provinces leur dénomination contemporaine<sup>2</sup>. En vertu des articles 129 et suivants de la Constitution des Pays-Bas du 24 août 1815, chaque province dispose d'institutions propres appelées « États provinciaux ». Inspirées du modèle des États généraux de l'Ancien régime, ces institutions représentent trois ordres : la noblesse, les villes et les campagnes<sup>3</sup>, à cela près qu'elles sont spécialement chargées de veiller aux intérêts particuliers de leur province.
- 4. Lorsqu'en 1830 est proclamée l'indépendance de la Belgique, les États provinciaux sont abandonnés mais les provinces sont maintenues. Outre les références aux provinces dans la Constitution belge du 7 février 1831, la déclaration solennelle d'indépendance du pays, arrêtée le 4 octobre 1830 par le Gouvernement provisoire, dispose<sup>4</sup>:
  - « Les provinces de la Belgique, violemment détachées de la Hollande, constitueront un État indépendant ».

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Y. LEJEUNE, Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions, 3° éd., Bruxelles, Larcier, 2017, p. 452.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Voy. l'article 1<sup>et</sup>, alinéa 1<sup>et</sup>, de la Constitution du 24 août 1815. Sous réserve, bien entendu, des provinces du Brabant wallon et du Brabant flamand, qui n'existent que depuis le 1<sup>et</sup> janvier 1995.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Les représentants des nobles étaient choisis par leurs pairs, les représentants des villes étaient nommés par les régences municipales, les représentants des campagnes étaient nommés par des électeurs eux-mêmes élus par les habitants des districts ruraux qui bénéficiaient du droit de vote (voy. J. GILISSEN, Le régime représentatif en Belgique depuis 1790, Bruxelles, La renaissance du livre, 1958, pp. 62-66).

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Bulletin officiel, année 1830, n° 4.

#### Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes - Partie 1

- 5. Au cours des travaux préparatoires de la Constitution, le projet de maintenir une division du territoire en provinces fait l'objet d'un consensus parmi les membres du Congrès national. La principale discussion porte sur la question de savoir s'il est opportun de créer une province supplémentaire pour le Tournaisis (et de réduire corrélativement le territoire de la province du Hainaut)<sup>5</sup>. Le Congrès national décide finalement de maintenir neuf provinces, dont les noms sont alors inscrits à l'article 1<sup>et</sup>, alinéa 2, de la Constitution. La consécration des provinces dans la toute première disposition de la nouvelle loi fondamentale de l'État belge démontre à suffisance l'importance que les fondateurs de l'État belge accordent à ces institutions.
- 6. L'application du Traité de Londres du 19 avril 1839 (traité dit des « XXIV articles ») ampute le territoire belge de la moitié de la province de Luxembourg (l'actuel Grand-Duché de Luxembourg) et de la moitié de la province de Limbourg (l'actuelle province néerlandaise de Limbourg). En étant obligée de céder ces deux moitiés de provinces, la Belgique perd ainsi plusieurs villes de petite ou moyenne taille, dont notamment Luxembourg-Ville, Maastricht, Ruremonde et Venlo. Par ailleurs, la province de Liège a connu une modification du dessin de ses frontières avec le traité de Versailles du 28 juin 1919 par lequel les cantons d'Eupen et de Malmedy lui sont intégrés.
- 7. Sous réserve de ces évolutions des frontières nationales<sup>6</sup>, les provinces ont connu une existence relativement paisible sur le plan juridique durant plus d'un siècle.
- 8. En 1970, au début du processus de fédéralisation de l'État, les trois régions linguistiques sont mises en place et la situation de la province de Brabant, au centre du Royaume, devient problématique, en ce que son territoire s'étend sur les trois régions. Les accords de la Saint-Michel interviendront précisément en vue de mettre un terme à cette situation. Par ceux-ci, en 1993, le Pouvoir constituant scinde le Brabant en deux nouvelles provinces, ainsi qu'en un arrondissement administratif extraprovincialisé<sup>7</sup>. Dorénavant, à côté de l'arrondissement extraprovincial de Bruxelles-Capitale, le Brabant wallon se compose de l'arrondissement de Nivelles, et le Brabant flamand se compose des arrondissements de Louvain et de Hal-Vilvorde. La scission prend effet au 1<sup>er</sup> janvier 1995<sup>8</sup>.
- 9. La Belgique fondée sur l'agrégation de provinces existantes cède la place à un Royaume fédéral essentiellement basé, à côté de l'autorité fédérale, sur les Communautés et Régions, reléguant les provinces au rang de simples subdivisions territoriales et administratives. La substitution est pleinement opérée.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Le Pouvoir constituant originaire préfère ne pas trancher cette question lui-même et habilite finalement le législateur à diviser, s'il le souhaite, le territoire en un plus grand nombre de provinces (voy. l'article 1er, alinéa 3, de la Constitution de 1831, devenu article 5, alinéa 2, de la Constitution actuelle). En fin de compte, cette faculté accordée par le Pouvoir constituant au Pouvoir législatif d'augmenter le nombre de provinces n'a jamais été utilisée (que ce soit pour le Tournaisis ou pour une autre contrée du pays), car comme nous le verrons plus loin, c'est bien le Pouvoir constituant lui-même qui procédera, à la fin du 20° siècle, à la division de la province du Brabant.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Ainsi que d'autres modifications des frontières nationales sur lesquelles nous ne nous étendrons pas.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> On notera toutefois que l'article VI, § 3, alinéa 2, de la Constitution met en place un régime de transition notamment pour ceux des biens de l'ancienne province de Brabant qui, au moment de la scission de celle-ci, n'ont pas encore été répartis. Aux termes de cette disposition, les biens en question seront, en attendant leur répartition, « gérés conjointement par la province du Brabant wallon, la province du Brabant flamand et les autorités compétentes dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale » (on signalera, au passage, que les articles de la Constitution qui portent un chiffre romain, comme en l'occurrence l'article VI, se trouvent à la fin de celle-ci et en forment le Titre IX, intitulé « Entrée en vigueur et dispositions transitoires » ).

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Moniteur belge, 8 mai 1993.

- 10. L'année 2002 marque un autre tournant. La compétence relative aux pouvoirs subordonnés c'est-à-dire, en particulier, les provinces et communes est transférée aux Régions<sup>9</sup>. En effet, l'article 6, § 1<sup>et</sup>, VIII, 1° et 2°, de la loi spéciale du 8 août 1989 de réformes institutionnelles (ci-après LSRI) attribue aux Régions la compétence relative à l'organisation des institutions provinciales, et notamment celle de modifier les limites des provinces. Si, concrètement, cette compétence est exercée par la Région wallonne et la Communauté flamande en sa qualité de titulaire de l'exercice de l'ensemble des compétences de la Région flamande –, elle n'est pas étendue à la Région de Bruxelles-Capitale. Cette exclusion est aisément compréhensible étant donné que l'arrondissement administratif de Bruxelles est soustrait, depuis 1995, à la division du territoire national en provinces<sup>10</sup>.
- 11. À la suite de la sixième réforme de l'État, les Régions sont, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2014, autorisées à supprimer les institutions provinciales<sup>11</sup>. Nous y reviendrons *infra*.

#### B. Les organes des provinces – rappel succinct

- 12. La Constitution ne consacre l'existence que d'un seul organe provincial, à savoir le conseil provincial (article 41)<sup>12</sup>. Ce dernier doit être élu directement au suffrage universel (article 162 de la Constitution) et bénéficie ainsi à la fois d'une légitimité démocratique et d'un pouvoir fiscal propre (art. 170, § 3, de la Constitution). Le prochain scrutin provincial aura lieu le dimanche 14 octobre 2018. Contrairement au niveau fédéral, et à l'instar des échelons fédérés et communaux, aucune dissolution anticipée n'est possible. Le conseil provincial est convoqué par son président toutes les fois que l'exigent les affaires qui relèvent de sa compétence et au moins une fois par mois (sauf en juillet et août, où cette obligation ne s'applique pas). La réunion a en principe lieu au chef-lieu de la province.
- 13. Outre le conseil provincial, il existe, au sein des provinces : un collège provincial, un gouverneur, un commissaire d'arrondissement, un directeur général, un directeur financier ainsi qu'un personnel composé de fonctionnaires. Ceux-ci ne sont ni directement élus, ni mentionnés dans la Constitution.
- 14. Le collège provincial est l'organe exécutif de la province<sup>13</sup>. Aux termes de l'article L2212-40 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après CDLD) :
  - « § 1<sup>er</sup>. Dans les provinces de moins de 750 000 habitants, le collège comprend quatre députés provinciaux élus pour six ans au sein du conseil.

Dans les provinces d'au moins 750 000 habitants, le collège comprend cinq députés provinciaux élus pour six ans au sein du conseil.

Le conseil provincial peut décider de réduire d'une unité le nombre de députés présents au sein du collège provincial.

Le collège comprend des membres de sexe différent. Il est responsable devant le conseil.

<sup>9</sup> Y. LEJEUNE, Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions, 3e éd., Bruxelles, Larcier, 2017, p. 450.

<sup>10</sup> F. DELPÉRÉE, Le droit constitutionnel de la Belgique, Bruxelles/Paris, Bruylant/L.G.D.J., 2000, p. 319.

<sup>11</sup> Y. LEJEUNE, Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions, 3º éd., Bruxelles, Larcier, 2017, p. 454.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Si l'on fait néanmoins abstraction de la disposition transitoire de l'article 195 de la Constitution qui mentionnait l'existence du gouverneur de province (voy. infra).

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> À la réserve notable de sa fonction juridictionnelle. En effet, c'est le collège qui est chargé de statué en première instance sur les réclamations relatives aux élections communales (art. L4146-5 CDLD).

#### Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes - Partie 1

§ 2. Il est dérogé à la règle prévue à l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe précédent pour l'un des députés provinciaux si tous les conseillers des groupes politiques liés par le pacte de majorité sont du même sexe. Le député provincial ainsi désigné a, dans tous les cas, voix délibérative dans le collège. Il siège avec voix consultative au sein du conseil.

Lorsqu'un député provincial n'est pas membre du conseil, il doit remplir et conserver les conditions d'éligibilité fixées à l'article L4155-1.

Le pacte de majorité indique le groupe politique auquel le député provincial élu hors conseil est rattaché.

§ 3. Sont élus de plein droit députés provinciaux les conseillers dont l'identité figure sur la liste comprise dans le pacte de majorité adopté en application de l'article L2212-39.

Le rang des députés provinciaux est déterminé par leur place dans la liste figurant dans le pacte de majorité. ».

15. Le gouverneur n'est pas une émanation du conseil provincial mais est un commissaire des gouvernements fédéral, communautaire et régional, compétents territorialement pour la province dans laquelle il officie<sup>14</sup>. Il s'agit d'un haut fonctionnaire, nommé en principe à cette fonction à titre définitif<sup>15</sup>. Dans la pratique, les gouverneurs de province jouent notamment un rôle important « en matière de sécurité, de réponse aux catastrophes naturelles, de protection civile et de coordination des polices. Ils ont également une fonction de tutelle sur les zones de police »<sup>16</sup>. Aux termes de l'article 128 de la loi provinciale du 30 avril 1836 :

« Le gouverneur veille dans la province au maintien de l'ordre public, à savoir la tranquillité, la sûreté et la salubrité publiques ».

16. Il dispose également d'un véritable pouvoir de commandement sur l'armée.

« En cas de rassemblements tumultueux, de sédition ou d'opposition avec voie de fait à l'exécution des lois ou des ordonnances légales, le gouverneur a le droit de requérir la force armée. Il en informe immédiatement les Ministres de l'Intérieur et de la Défense Nationale. [...] l'officier commandant est tenu d'obtempérer à la réquisition écrite du gouverneur » (article 129 de la loi provinciale).

17. Deux hauts fonctionnaires exercent des responsabilités particulières et non politiques. Ils font partie de ce que l'on nomme les « grades légaux ». Il s'agit du directeur général (anciennement, « greffier provincial ») et du directeur financier (anciennement, « receveur provincial »). Le directeur général de la province est le supérieur hiérarchique de tous les agents provinciaux, hormis le directeur financier. Il est notamment chargé de diriger l'administration, d'assurer le secrétariat du conseil et du collège ainsi que de réaliser et de conserver la transcription de leurs délibérations. D'autre part, le directeur financier est chargé de tenir la comptabilité de la province et de payer les dépenses en exécution des décisions prises par les organes provinciaux. Il rend compte de sa gestion à la Cour des comptes.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> En ce qui concerne les matières fédérales, les compétences du gouverneur de province sont énumérées aux articles 124 et suivants de la loi provinciale du 30 avril 1836 (*Moniteur belge*, 23 décembre 1891) ainsi qu'au point 1 de la circulaire fédérale du 20 décembre 2002 « relative aux tâches exercées par les autorités provinciales pour le Service public fédéral Intérieur » (*Moniteur belge*, 23 mai 2003, 1ère édition).

<sup>15</sup> Pour plus d'informations, voy. M. VRANCKEN et M. PÀQUES, « Le gouverneur de province. Un point de vue juridique », in : P. RAXHON (dir.), Les Gouverneurs de la Province de Liège. Histoire d'une fonction, mémoire d'une action, Bruxelles, Marot, 2015, pp. 223-229. I'oy. ég. Circulaire du 10 décembre 1987 relative au maintien de l'ordre – Instructions générales coordonnées, Moniteur belge, 19 décembre.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> M. COLLINGE, « La province », *Dossiers du C.R.I.S.P.*, 2006, n° 66, p. 56.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> La dénomination a été modifiée par l'article 46 du décret du 18 avril 2013 modifiant certaines dispositions du Code de la Décentralisation, *Moniteur belge*, 22 août.

#### Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes - Partie 1

- 18. S'agissant du commissaire d'arrondissement, l'article L2212-73 du CDLD, prévoit qu'il assiste le gouverneur de la province dont relève le ou les arrondissements et assure toutes autres missions arrêtées par le Gouvernement. Il est un agent déconcentré de l'autorité fédérale et des Régions. Toutefois, ses missions ont fortement diminué avec le temps<sup>18</sup>.
- 19. Enfin, chaque province est compétente pour établir le statut de ses agents. Ceci implique qu'il existe autant de statuts différents que de provinces. Même s'il est exact que cette réglementation statutaire ne diffère pas fortement d'une province à l'autre, il n'en demeure pas moins vrai qu'il n'existe pas, ni à l'échelle de la Belgique dans son ensemble, ni même à celle de la Région wallonne, un droit statutaire uniforme de la fonction publique provinciale.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Ainsi, la loi du 6 juillet 1987 modifiant certaines dispositions de la loi provinciale leur a notamment enlevé un grand nombre d'attributions telles que la vérification des caisses communales ou l'obligation de visiter, au moins une fois par an, toutes les communes de leur ressort.

## TITRE 1<sup>ER</sup>. PANORAMA DES INSTRUMENTS JURIDIQUES APPLICABLES AUX ACTEURS PROVINCIAUX

- 20. Afin d'appréhender plus en détails l'action provinciale, il importe d'en connaître le fonctionnement. L'échelon provincial, en raison de l'intervention de la fédéralisation du pays, est gouverné par une série de dispositions juridiques éparses. Nous nous attacherons dès lors, dans le présent titre, à effectuer un relevé des normes applicables aux acteurs provinciaux. Nous nous limiterons aux règles les plus importantes qui concernent directement les provinces, sans nous étendre sur les normes qui sont susceptibles d'avoir une simple incidence sur celles-ci. Un tel travail serait en effet fastidieux et, en grande partie, inutile.
- 21. Nous proposons de structurer l'exposé en référence à la nature formelle des différentes normes pertinentes. Le tissu juridique afférent aux provinces contient à la fois des normes de rang constitutionnel (A.), de rang législatif fédéral adoptées à la majorité spéciale (B.) ou à la majorité ordinaire (C.) ainsi que de rang législatif fédéré (D.)<sup>19</sup>. De nombreuses dispositions réglementaires sont également d'application (E.) ainsi des circulaires (F.).

#### A. Normes de rang constitutionnel

- 22. Les normes constitutionnelles qui s'appliquent aux provinces sont les suivantes.
- Art. 5. La Région wallonne comprend les provinces suivantes : le Brabant wallon, le Hainaut, Liège, le Luxembourg et Namur. La Région flamande comprend les provinces suivantes : Anvers, le Brabant flamand, la Flandre occidentale, la Flandre orientale et le Limbourg.

Une loi peut soustraire certains territoires dont elle fixe les limites, à la division en provinces, les faire relever directement du pouvoir exécutif fédéral et les soumettre à un statut propre. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa.

- Art. 6. Les subdivisions des provinces ne peuvent être établies que par la loi.
- Art. 7. Les limites de l'État, des provinces et des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi.
- Art. 11 bis. La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent aux femmes et aux hommes l'égal exercice de leurs droits et libertés, et favorisent notamment leur égal accès aux mandats électifs et publics.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Sous la classification « normes fédérales », nous visons tant des normes initialement et toujours actuellement fédérales que des normes initialement fédérales mais qui ont pu être modifiées par la Région wallonne à partir de la régionalisation de la compétence relative aux pouvoirs subordonnés.

Le Conseil des ministres et les Gouvernements de communauté et de région comptent des personnes de sexe différent.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 organisent la présence de personnes de sexe différent au sein des députations permanentes des conseils provinciaux, des collèges des bourgmestre et échevins, des conseils de l'aide sociale, des bureaux permanents des centres publics d'aide sociale et dans les exécutifs de tout autre organe territorial interprovincial, supracommunal, intercommunal ou intracommunal.

L'alinéa qui précède ne s'applique pas lorsque la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 organisent l'élection directe des députés permanents des conseils provinciaux, des échevins, des membres du conseil de l'aide sociale, des membres du bureau permanent des centres publics d'aide sociale ou des membres des exécutifs de tout autre organe territorial interprovincial, supracommunal, intercommunal ou intracommunal.

#### Art. 41. Voy. infra.

Art. 159. Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois.

Art. 162. Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi.

La loi consacre l'application des principes suivants :

- 1° l'élection directe des membres des conseils provinciaux et communaux ;
- 2° l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine;
- 3° la décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales et communales ;
- 4° la publicité des séances des conseils provinciaux et communaux dans les limites établies par la loi ;
- 5° la publicité des budgets et des comptes ;
- 6° l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé.

Les collectivités supracommunales sont réglées par la règle visée à l'article 134. Cette règle consacre l'application des principes visés à l'alinéa 2. La règle visée à l'article 134 peut fixer d'autres principes qu'elle considère comme essentiels, en recourant ou non à la majorité des deux tiers des suffrages émis à la condition que la majorité des membres du Parlement concerné se trouve réunie. Les articles 159 et 190 s'appliquent aux arrêtés et règlements des collectivités supracommunales.

En exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, le décret ou la règle visée à l'article 134 règle les conditions et le mode suivant lesquels plusieurs provinces, plusieurs collectivités supracommunales ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer. Toutefois, il ne peut être permis à plusieurs conseils provinciaux, à plusieurs conseils de collectivités supracommunales ou à plusieurs conseils communaux de délibérer en commun.

- Art. 170, §3. Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par la province ou la collectivité supracommunale que par une décision de son conseil. La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1<sup>er</sup>, les exceptions dont la nécessité est démontrée. La loi peut supprimer en tout ou en partie les impositions visées à l'alinéa 1<sup>er</sup>.
- Art. 190. Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi.

- B. Normes de rang législatif fédéral (majorité spéciale)
- 23. Les normes de rang législatif fédéral, adoptées à la majorité spéciale, sont les suivantes :

#### Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

La loi spéciale du 8 août 1980 est le siège de la compétence régionale relative aux pouvoirs subordonnés, dont les provinces. Son important article 6, § 1<sup>et</sup>, VIII, circonscrit précisément les contours de cette compétence, en transférant la plupart de ses aspects aux Régions tout en réservant certaines matières à l'autorité fédérale. Nous reproduisons ci-dessous les extraits de cette importante norme répartitrice de compétences sui concernent les provinces et la supracommunalité.

#### Art. 6. § 1er. Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont : [...]

VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

- 1° la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales [...] et des collectivités supracommunales, à l'exception :
- des règles inscrites dans [...] la loi provinciale, le Code électoral, la loi organique des élections provinciales et la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux en vertu de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la nouvelle loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux, telle que modifiée par la loi spéciale du 19 juillet 2012;
- des règles inscrites dans les articles 5, 5bis, 70, 3° et 8°, 126, deuxième et troisième alinéas, et le titre XI de la loi provinciale ;
- [...]
- de l'organisation de et de la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, et aux services d'incendie;
  - des régimes de pension du personnel et des mandataires.

Les régions exercent cette compétence, sans préjudice des articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale.

Les [...] conseils provinciaux ou les conseils des collectivités supracommunales, règlent respectivement tout ce qui est [...] provincial ou supracommunal; ils délibèrent et statuent sur tout ce qui leur est soumis par l'autorité fédérale ou par les communautés.

Les gouverneurs des provinces, le vice-gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, l'adjoint du gouverneur de la province de Brabant flamand, les commissaires d'arrondissement et les commissaires d'arrondissement adjoints sont nommés et révoqués par le gouvernement de région concerné, sur l'avis conforme du Conseil des Ministres. Lorsque les institutions provinciales sont supprimées, cela ne porte pas préjudice à la fonction des gouverneurs de province. Si une région supprime les institutions provinciales, le gouverneur a, dans son ressort territorial, la qualité de commissaire de gouvernement de l'État, de la communauté ou de la région.

Lorsqu'un gouvernement de région ou de communauté demande des informations contenues dans les registres de l'état civil, l'officier de l'état civil donne immédiatement suite à cette demande ;

2° le changement ou la rectification des limites des provinces, des collectivités supracommunales et des communes, à l'exception des limites des communes citées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matières administratives, coordonnées le 18 juillet 1966, et des communes de Comines-Warneton et de Fourons ;

3° [...];

- 4° l'élection des organes provinciaux, supracommunaux, [...] en ce compris le contrôle des dépenses électorales y afférentes (et l'origine des fonds qui y ont été affectés) :
- a) à l'exception des règles inscrites dans la [...] loi provinciale, le Code électoral, la loi organique des élections provinciales et la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux en vertu de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la nouvelle loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux, telle que modifiée par la loi spéciale du 19 juillet 2012;
- b) à l'exception de la compétence exclusive du Conseil d'État pour statuer par voie d'arrêts sur les recours en dernier ressort en matière électorale;
- c) étant entendu que les décrets et les ordonnances ayant pour effet de diminuer la proportionnalité de la répartition des sièges par rapport à la répartition des voix doivent être adoptés à la majorité visée à l'article 35, § 3.

Les régions exercent cette compétence, sans préjudice [...] de la loi organique des élections provinciales;

5° [...];

- 6° les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et pensions des ministres des cultes ; 7° les funérailles et sépultures ;
- 8° les associations de provinces, de collectivités supracommunales et de communes dans un but d'utilité publique, à l'exception de la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie, organisée par la loi;
- 9° le financement général des [...] collectivités supracommunales et des provinces ; 9° bis. [...]
- 10° le financement des missions à remplir par les [...] collectivités supracommunales, les provinces et par d'autres personnes morales de droit public dans les matières qui relèvent de la compétence des régions, sauf lorsque ces missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés ;

11° [...]

- Les actes, règlements et ordonnances des autorités des provinces, des collectivités supracommunales, [...] et des autres autorités administratives ne peuvent être contraires aux lois et aux arrêtés de l'autorité fédérale ou aux décrets et arrêtés des communautés, qui peuvent, en tout cas, charger ces autorités de leur exécution, et d'autres missions, en ce compris donner un avis, ainsi que d'inscrire au budget toutes les dépenses qu'elles imposent à ces autorités.
- Art. 7. § 1er. A l'exception des règles inscrites dans [...] la loi provinciale, le Code électoral, la loi organique des élections provinciales et la loi organisant l'élection simultanée pour les Chambres législatives et les conseils provinciaux en vertu de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la nouvelle loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux, telle que modifiée par la loi spéciale du 19 juillet 2012, les régions sont compétentes en ce qui concerne l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative sur les provinces, les collectivités supracommunales, [...] visés à l'article 41 de la Constitution.

L'alinéa premier ne préjudicie pas à la compétence de l'autorité fédérale et des communautés d'organiser et d'exercer elles-mêmes une tutelle administrative spécifique dans les matières qui relèvent de leur compétence.

Les régions exercent la compétence visée à l'alinéa premier sans préjudice des règles inscrites dans les articles 12, § 3 ; 28, § 3 ; 41 ; 65, § 3 ; 68, § 3 ; 146, § 2 ; 150, § 3 ; 155, § 3 ; 231, § 3, 2° ; 235, § 1er, deuxième alinéa ; 237 ; 249, § 3 ; 287, § 3 et, pour autant qu'ils portent sur les communes de Comines-Warneton et de Fourons, les articles 47, § 2, 235, § 3, 240, § 2, 241, § 2, 244, 254, 258 et 264 à 266 de la nouvelle loi communale.

§ 2. Par dérogation au § 1er aucune tutelle administrative n'est organisée ni exercée par l'autorité fédérale ou par les régions, sur les décisions prises en matière disciplinaire à l'égard de la police locale.

#### Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises<sup>20</sup>.

24. La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'est pas applicable aux institutions bruxelloises. Un certain nombre de dispositions relatives au territoire extraprovincialisé de Bruxelles se situent au sein de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, dont l'article 83 quinquies. La présente étude ne portant que sur l'avenir des provinces wallonnes, nous nous bornons à indiquer ceci pour mémoire.

### Loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine<sup>21</sup>.

25. La loi spéciale de 1995 consacre l'obligation, pour certaines personnes – les membres des conseils d'administration et des comités de direction des intercommunales et des interprovinciales, gouverneurs de province et membres des collèges provinciaux – de déposer « une déclaration écrite dans laquelle elles mentionnent tous les mandats, fonctions dirigeantes ou professions, quelle qu'en soit la nature, qu'elles ont exercés au cours de l'année citée en premier lieu, tant dans le secteur public que pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger » (art. 2, § 1<sup>er</sup>) ainsi qu'une « déclaration de patrimoine relative à l'état de leur patrimoine » (art. 3, § 1<sup>er</sup>). Ces dépôts sont effectués au greffe de la Cour des comptes (art. 4).

#### C. Normes de rang législatif fédéral (majorité ordinaire)

26. Nous poursuivons ici la présentation des normes législatives fédérales, en envisageant celles qui ont été adoptées à la majorité ordinaire :

Loi du 6 mars 1818 concernant les peines à infliger pour les contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, ainsi que les peines qui pourront être statuées par les règlements des autorités provinciales ou communales<sup>22</sup>.

Art. 1er. Les infractions aux arrêtés royaux à l'égard desquelles les lois n'ont point déterminé ou ne détermineront pas des peines particulières ainsi que les infractions aux arrêtés pris par les gouverneurs

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Moniteur belge, 14 janvier.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Moniteur belge, 26 juillet.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Journ. offic., 1818, n° 12.

et commissaires d'arrondissement en vertu des articles 128 et 139 de la loi provinciale seront punies d'un emprisonnement de huit jours à quatorze jours et d'une amende de vingt-six à deux cents francs ou d'une de ces peines seulement.

Toutefois, le maximum des peines visées à l'alinéa premier sera doublé lorsque, les gouverneurs ou les commissaires d'arrondissement ayant pris des arrêtés motivés expressément par des émeutes, des attroupements hostiles ou des atteintes graves portées à la paix publique, les contrevenants agissant collectivement se livrent à des violences contre les personnes ou contre les biens.

L'article 85 du Code pénal est applicable aux infractions prévues aux alinéas 1<sup>ct</sup> et 2.

Art. 2. Les arrêtés pris par les gouverneurs et commissaires d'arrondissement en vertu des articles 128 et 139 de la loi provinciale sont publiés par affiche dans chacune des communes où ils sont applicables ; ils déterminent le moment où ils deviennent obligatoires.

#### La loi provinciale du 30 avril 1836<sup>23</sup>.

La loi provinciale, en grande partie abrogée suite à la régionalisation de la compétence relative aux pouvoirs subordonnés, demeure néanmoins en vigueur dans une partie de ses dispositions. Nous citerons tout particulièrement les articles 128 et 129, qui ont trait à l'action du gouverneur de province.

Art. 128. Le gouverneur veille au maintien de la tranquillité et du bon ordre dans la province, à la sureté des personnes et des propriétés.

A cet effet, il dispose de la gendarmerie en se conformant aux lois sur la matière.

Art. 129. En cas de rassemblements tumultueux, de sédition ou d'opposition avec voie de fait à l'exécution des lois ou des ordonnances légales, le gouverneur a le droit de requérir la force armée. Il en informe immédiatement les ministres de l'intérieur et de la défense nationale ; l'officier commandant est tenu d'obtempérer à la réquisition écrite du gouverneur.

#### Loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des Comptes<sup>24</sup>.

Art. 7. Les comptes des comptables de l'État et des provinces sont transmis à la Cour annuellement ainsi qu'en cas de déficit et de cessation des fonctions des comptables. [...]

Art. 8. La Cour arrête les comptes des comptables de l'État et des provinces. Cette mission est accomplie, dans chaque chambre, par un conseiller unique désigné, selon le cas, par le premier président ou par le président. La Cour établit si ces comptables sont quittes, en avance ou en débet. [...]

#### Loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

Art. 46. Les actes des autorités des provinces, des communes, des agglomérations et des autres autorités administratives ne peuvent être contraires aux décrets et aux règlements des Communautés ou des Régions, qui peuvent charger ces autorités de leur exécution.

<sup>23</sup> Bull. Off., n° XXIV puis Moniteur belge, 23 janvier 1891.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Moniteur belge, 1er novembre.

#### D. Normes de rang législatif fédéré

#### Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation.

- 27. Le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation est, en Région wallonne, le principal texte qui régit les institutions provinciales<sup>25</sup>. La Deuxième partie du Code, intitulée « La supracommunalité », contient un Livre II « Les provinces » qui contient la plupart des dispositions relatives à la structure et au fonctionnement des institutions provinciales.
- 28. Le Titre I<sup>er</sup> du Livre II a trait à l'organisation des provinces. Le Chapitre II concerne les organes provinciaux (L2212-1 à L2212-85) et traite du conseil provincial, du collège provincial, du gouverneur, des directeurs général et financier et des commissaires d'arrondissement. Sont notamment abordées les questions de nomination, désignation, publicité des débats, incompatibilités, conflits d'intérêts, prestations de serment, attributions, etc. Les Chapitres III, IV et V concernent quant à eux respectivement les actes des autorités provinciales (L2213-1 à L2213-3), les consultations populaires provinciales (L2214-1 à L2214-12) et le contrôle des communications (L2215-1).
- 29. Le Titre II est consacré à l'administration de la province et s'attache à régler le fonctionnement de celle-ci au quotidien. Il porte spécialement sur le personnel (L2221-1 à L2221-2), sur l'administration des biens (L2222-1 à L2222-3) et sur des formes spécifiques de gestion de la chose publique que sont les régies provinciales, les régies provinciales autonomes, les intercommunales (dans lesquelles les provinces peuvent détenir des participations), les ASBL et les autres associations (L2223-1 à L2223-16). Il se clôt par des dispositions relatives à la responsabilité et à l'action judiciaire des provinces (L2224-1 à L2224-5).
- 30. Le Titre III porte sur les finances provinciales : il aborde les budgets et les comptes (L2231-1 à L2231-9), les charges et les dépenses (L2232-1 à L2232-3), et finalement les recettes (L2233-1 à L2233-6), des institutions provinciales.
- 31. On peut trouver, dans les autres parties du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, une série de dispositions éparses qui concernent plus ou moins directement les provinces. Nous aborderons un certain nombre d'entre elles au cours du rapport.

#### Décret flamand du 9 décembre 2005.

32. En ce qui concerne les provinces de la Région flamande, la législation applicable, depuis la régionalisation de la compétence des pouvoirs subordonnés, se trouve principalement concentrée dans le décret flamand du 9 décembre 2005<sup>26</sup>. Par ailleurs, les règles électorales pertinentes sont rassemblées dans le décret flamand du 8 juillet 2011 portant organisation des élections locales et provinciales<sup>27</sup>. La présente étude ne portant que sur l'avenir des provinces wallonnes, nous ne nous y étendrons pas.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004, confirmé par le décret du 27 mai 2004, portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux, sous l'intitulé « Code de la démocratie locale et de la décentralisation », *Moniteur belge*, 12 août.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Provinciedecreet van 9 december 2005, Moniteur belge, 29 décembre.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Ce décret est également cité sous le nom de « Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet » (Moniteur belge, 25 août 2011).

#### E. Normes règlementaires

33. Les normes règlementaires applicables aux provinces sont les suivantes :

#### Arrêté royal du 15 décembre 1820 portant instruction pour les gouverneurs dans les provinces<sup>28</sup>.

34. Cet arrêté royal fixe en grande partie le statut et les prérogatives des gouverneurs de provinces. Il porte notamment sur son domicile (art. 2), sa prestation de serment (art. 3), sa soumission à la loi et aux règlements (art. 4), sa correspondance (arts. 5 et 6), ses obligations et moyens d'action, et, élément non négligeable, son pouvoir de requérir l'armée (art. 29).

## Arrêté royal du 17 septembre 1987 relatif à la procédure devant la députation permanente dans les cas où elle exerce une mission juridictionnelle<sup>29</sup>.

35. Cet arrêté règle la procédure devant le collège provincial (l'intitulé de l'arrêté royal n'a pas été modifié et mentionne toujours la députation permanente) en tant qu'organe juridictionnel sans pour autant énumérer les cas où il exerce de telles missions. Les questions portent sur le mode de saisine, l'instruction, les auditions, les incidents de procédure, etc. On notera, pour mémoire, l'existence de l'arrêté royal du 15 juillet 1956 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État, en cas de recours prévu par l'article 76 bis de la loi électorale communale<sup>30</sup>.

#### Arrêté royal du 2 juin 1999 portant le règlement général de la comptabilité provinciale<sup>31</sup>.

36. L'arrêté portant le règlement général de la comptabilité provinciale a été modifié un grand nombre de fois, dont une dernière à ce jour en 2013 par le Gouvernement wallon, ayant entretemps hérité de la compétence en matière de pouvoirs subordonnés.

## Arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2008 relatif au secrétariat du gouverneur de province wallonne<sup>32</sup>.

37. Cet arrêté a été modifié à deux reprises, en 2011 et 2016. Il traite des membres du secrétariat du gouverneur, du responsable du secrétariat au chauffeur.

Arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2008 relatif à l'assurance responsabilité et protection juridique des bourgmestres, membres des collèges communaux et des membres des collèges provinciaux<sup>33</sup>.

Arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2008 fixant le statut des gouverneurs de province<sup>34</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Journ. off., 1820, n° 27.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Moniteur belge, 29 septembre.

<sup>30</sup> Moniteur belge, 10 août.

<sup>31</sup> Moniteur belge, 18 juin.

<sup>32</sup> Moniteur belge, 2 juin.

<sup>33</sup> Moniteur belge, 2 mai.

<sup>34</sup> Moniteur belge, 31 octobre.

38. L'arrêté fixant le statut des gouverneurs est différent de l'arrêté royal de 1820 en ce qu'il porte sur les conditions de nomination des gouverneurs (chapitre II), leurs droits et devoirs déontologiques (chapitre III), les missions et l'existence d'un Comité stratégique du Gouvernorat wallon (chapitre IV), de longues précisions sur les positions administratives et congés (chapitre V), la démission volontaire, démission d'office et mise à la retraite (chapitre VI), ou les traitement, allocations et indemnités (chapitre VII).

### Arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2011 fixant le statut des commissaires d'arrondissement<sup>35</sup>.

39. Cet arrêté fixe, pour le commissaire d'arrondissement, les conditions et la procédure de nomination, comprenant notamment l'exigence d'avis conforme du Conseil des Ministres (art. 13).

## Arrêté du Gouvernement wallon du 26 avril 2012 déterminant le nombre de conseillers provinciaux à élire par province en fonction des chiffres de population arrêtés à la date du 1er janvier 2012<sup>36</sup>.

40. Cet arrêté du Gouvernement wallon est le dernier en date de ce type. Il fixe le nombre de députés provinciaux à 37 pour le Brabant wallon, 56 pour le Hainaut, 56 pour Liège, 37 pour le Luxembourg et 37 pour Namur<sup>37</sup>. Il est suivi par l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 avril 2012 portant répartition des conseillers provinciaux entre les districts électoraux<sup>38</sup>, c'est-à-dire entre les différentes circonscriptions électorales qui composent le territoire de chaque province.

Arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2013 portant exécution de l'article L2212-7, § 1<sup>er</sup>, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatif aux sanctions en cas d'absentéisme des conseillers provinciaux exerçant des fonctions spéciales<sup>39</sup>.

#### 41. Cet arrêté dispose :

Art. 1<sup>er</sup>. La période de 12 mois visée à l'article L2212-7, § 1<sup>er</sup>, alinéa 9, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prend cours lors de l'installation du conseil provincial.

La retenue s'effectue à l'issue du mois qui suit la période de référence. A chaque nouveau mois s'opère un glissement, de sorte que la période de référence soit toujours égale à douze mois.

Chaque mois, le greffier effectue le décompte des présences lors des séances du mois qui précède. Les absences dûment justifiées sont écartées de ce décompte.

Le décompte est porté à la connaissance de chaque membre concerné. Le greffier calcule ensuite l'éventuelle retenue à opérer sur leur rémunération.

<sup>35</sup> Moniteur belge, 3 juin.

<sup>36</sup> Moniteur belge, 4 mai.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Pour l'intégralité des provinces wallonnes, il existe par conséquent actuellement 223 conseillers provinciaux. À titre de comparaison, on en dénombrait 295 en 1973, voy. Gilbert MOTTARD, « Haro sur la province ! », Discours d'onverture, session ordinaire du Conseil provincial, octobre 1973, Ans, Larock, p. 23.

<sup>38</sup> Moniteur belge, 4 mai.

<sup>39</sup> Moniteur belge, 17 juillet.

Arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2013 portant exécution des articles L2212-37 et L2212-50 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatif aux modalités à respecter dans le cadre d'une mission à l'étranger<sup>40</sup>.

42. L'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2013 s'insère dans les différentes réformes de bonne gouvernance au niveau provincial et porte sur les missions à l'étranger, effectuées par une délégation provinciale. L'arrêté énumère précisément une série de frais afférents à ces missions (art. 1<sup>et</sup>) et établit l'existence d'un rapport obligatoire (art. 2).

Arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 fixant les règles d'évaluation des emplois de directeur général et directeur financier provinciaux<sup>41</sup>.

43. Cet arrêté fixe, pour les directeurs généraux et financiers, les modalités de leur évaluation, par le collège provincial, ainsi que les possibilités de recours qui leur sont ouvertes. Il contient en outre, en annexe, un tableau qui reprend les critères d'évaluation et leur pondération.

Arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 fixant les conditions de nomination aux emplois de directeur général et directeur financier provinciaux<sup>42</sup>.

44. Cet arrêté fixe, pour les directeurs généraux et financiers, le mode de recrutement (arts. 1<sup>er</sup> à 6), les promotions (art. 7) et les stages respectifs (arts. 8 à 11).

Arrêté du Gouvernement wallon du 6 novembre 2014 portant création d'une Direction du contrôle des mandats locaux au sein du Service public de Wallonie et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 2007 portant création d'une Cellule temporaire de contrôle des mandats locaux<sup>43</sup>.

45. L'arrêté du Gouvernement wallon du 6 novembre 2014 abandonne la technique de l'installation de cellules temporaires de contrôle des mandats locaux, utilisée à de nombreuses reprises depuis 2007, pour désigner un Directeur du contrôle des mandats locaux, directement attaché à l'autorité de tutelle. L'arrêté exécute de ce fait l'article L2212-45 relatif à la rémunération des députés provinciaux.

<sup>40</sup> Moniteur belge, 17 juillet.

<sup>41</sup> Moniteur belge, 22 août.

<sup>42</sup> Moniteur belge, 22 août.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Moniteur belge, 2 janvier 2015.

#### F. Circulaires

- 46. Un nombre important de circulaires ont été rédigées à destination des institutions provinciales. Sans prétention à l'exhaustivité, nous citerons notamment :
  - Circulaire du Ministre de l'Intérieur (OOP 27) du 30 juillet 1998 relative au maintien de l'ordre public lors de matches de football<sup>44</sup>;
  - Circulaire du Ministre des Pouvoirs locaux du 22 octobre 2009 relative à l'établissement des règlements fiscaux y compris de la taxe additionnelle au précompte immobilier ;
  - Circulaire du Ministre des Pouvoirs locaux du 6 septembre 2012 relative à l'installation du conseil provincial et du collège provincial à la suite des élections du 14 octobre 2012 Rôle du gouverneur;
  - Circulaire du Ministre de l'Intérieur (OOP 41) du 31 mars 2014 concernant l'opérationnalisation du cadre de référence CP 4 relatif à la gestion négociée de l'espace public relativement aux événements touchant à l'ordre public<sup>45</sup>;
  - Circulaire du 29 octobre 2015 relative à l'information et à la fonction des Gouverneurs de province ;
  - Circulaire du Ministre des Pouvoirs locaux du 14 juin 2016 relative aux finances communales
     Contrôle interne<sup>46</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Moniteur belge, 16 octobre.

<sup>45</sup> Moniteur belge, 15 mai.

<sup>46</sup> Moniteur belge, 24 juin.

## TITRE 2. LES MISSIONS PROVINCIALES

- 51. À titre liminaire, il échet de rappeler qu'il n'existe pas, en droit constitutionnel belge, de compétences qui pourraient être qualifiées de « provinciales » sensu stricto. Au contraire, il n'existe, à proprement parler, dans notre système institutionnel, que trois types de compétences, à savoir les compétences fédérales, communautaires et régionales.
- 52. Ensuite, nous noterons que les provinces ont une double fonction. D'un côté, elles sont des collectivités politiques autonomes qui sont compétentes pour l'ensemble des questions qui relèvent de l'intérêt provincial<sup>47</sup>. De l'autre, elles sont également des pouvoirs subordonnés chargés de l'exécution de décisions prises par d'autres niveaux de pouvoir.
- 53. Les missions provinciales peuvent dès lors être appréhendées en deux temps, en raison de cette répartition bicéphale. Nous examinerons en premier lieu les matières pouvant être expressément confiées par des autorités de tutelle aux provinces (A.) avant d'analyser la situation dans laquelle la province peut se saisir elle-même d'un certain nombre de missions en raison de l'intérêt provincial (B.).

#### A. Missions confiées

- 54. L'autorité fédérale, la Région ou la Communauté, respectivement compétentes territorialement, peuvent enjoindre à une province d'agir dans un domaine particulier, dont elle délègue une partie de l'exercice. Une autorité hiérarchique confie ainsi des missions obligatoires à un pouvoir subordonné.
- 55. En effet, même si, depuis la cinquième réforme de l'État, ce sont les Régions qui sont en principe compétentes pour organiser les pouvoirs subordonnés, la loi spéciale permet explicitement aux autres composantes de l'État fédéral (c'est-à-dire à l'autorité fédérale et aux Communautés) de solliciter l'action des provinces, pour autant qu'il s'agisse d'une matière qui relève de leurs compétences respectives. L'article 6, § 1<sup>et</sup>, VIII, dernier alinéa, de LSRI, dispose en effet :
  - « Les actes, règlements et ordonnances des autorités des provinces, des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des autres autorités administratives ne peuvent être contraires aux lois et aux arrêtés de l'autorité fédérale ou aux décrets et arrêtés des communautés, qui peuvent, en tout cas, charger ces autorités de leur exécution, et d'autres missions, en ce compris donner un avis, ainsi que d'inscrire au budget toutes les dépenses qu'elles imposent à ces autorités ».
- 56. À la lecture de la dernière phrase de cette disposition, on remarquera que la LSRI permet aux autorités régionales, communautaires et fédérales de mettre à charge des provinces des tâches obligatoires que celles-ci doivent effectuer. Par ailleurs, le financement fixé pour l'exercice de ses tâches n'est, quant à lui, pas encadré. Par conséquent, l'imposition de missions obligatoires aux provinces,

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles/Paris, Bruylant/L.G.D.J., 2000, p. 344.

#### Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes - Partie 1

accompagnée d'un financement insuffisant peut apparaître comme un mécanisme de refinancement indirect de l'entité délégataire et, corrélativement, comme une charge nette pour les provinces.

- 57. La province n'est donc, dans ce cas, pas une entité décentralisée en ce qu'elle agit dans les limites de son autonomie mais bien déconcentrée en ce qu'elle met en œuvre les politiques développées par d'autres niveaux de pouvoir<sup>48</sup>. Pour chacune de ces réalités juridiques existe une faculté de contrôle. Lorsqu'il s'agit d'une mission déléguée par l'entité fédérale ou fédérée, le contrôle opéré est un contrôle de type « hiérarchique ».
- 58. À titre d'exemples de matières confiées aux provinces, citons, notamment : l'obligation de financer des actions de supracommunalité, l'intervention de 4 % dans les dépenses effectuées en vue de réaliser une opération de maintenance, des études préalables et des travaux de restauration sur les monuments classés, etc. (voy. infra, partie 3).

#### B. La notion d'intérêt provincial

- 59. Avant la Révolution de 1831, l'article 146 de la Constitution de 1815 prévoyait déjà
  - « Les états [provinciaux] sont chargés de tout ce qui tient à l'administration et à l'économie intérieure de leur province ; les ordonnances et règlements que, dans l'intérêt général de la province, ils jugent nécessaires ou utiles, doivent, avant d'être mis à exécution, avoir reçu l'approbation du roi ».

Il s'agit là de la prémisse de la notion d'intérêt provincial, dont le constituant originaire belge s'est inspiré en 1831. L'idée a en effet été reprise dans la première phrase de l'article 41 de la Constitution (anciennement 31) qui, depuis 1831, dispose :

- «Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux d'après les principes établis par la Constitution ».
- 60. La ratio constitutionis de cette notion peut être résumée avec les mots de Thonissen:
  - « [l]a commune et la province ont, l'une et l'autre, des intérêts propres, distincts, qu'elles sont seules aptes à diriger d'une manière convenable. L'équité et la raison exigent qu'on leur abandonne la direction exclusive de tous les objets qui n'ont aucun rapport direct et immédiat avec les intérêts généraux du pays »<sup>49</sup>.
- 61. Il ne s'agit là de rien d'autre que d'une application du *principe de subsidiarité*, qui postule qu'il convient de confier la responsabilité d'une action publique à la plus petite entité capable de gérer la matière elle-même. Dès lors, les intérêts propres à une province donnée doivent être régis dans la mesure du possible par les institutions de cette province.
- 62. L'art. L2212-32 du CDLD reprend à son compte ce principe. Il dispose :

<sup>48</sup> F. DELPÉRÉE, Le droit constitutionnel de la Belgique, Bruxelles/Paris, Bruylant/L.G.D.J., 2000, p. 346.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> J.-J. THONISSEN, La Constitution belge annotée, 2e éd., Bruxelles, Bruylant-Christophe, 1876, p. 121.

- « §1er. Sous réserve de l'application du Titre XIV du décret organisant les provinces wallonnes, de l'article 2 du décret organisant les provinces wallonnes dans les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, ainsi que des autres dispositions spéciales légales ou décrétales, le conseil provincial règle, dans le respect du principe de subsidiarité, tout ce qui est d'intérêt provincial.
- §2. Le conseil exerce ses compétences de manière complémentaire et non concurrente avec l'action régionale, et celle des communes.

[…] ».

- 63. Les dispositions précitées confèrent donc aux conseils provinciaux toutes les matières qui relèvent de l'intérêt provincial, sans pour autant en définir le contenu. Ce n'est pas là un oubli, que du contraire : il appartient en effet à la province elle-même d'en déterminer la portée c'est d'ailleurs là que réside précisément son autonomie constitutionnellement protégée. En réalité, la province gère sur son territoire tout ce qui ne relève ni de l'intérêt fédéral, communautaire ou régional, ni de l'intérêt communal. Cette définition négative est celle qui, en définitive, convient le mieux à la notion.
- 64. Ainsi, les domaines dans lesquelles les provinces peuvent agir sont larges. À titre d'exemples, on peut relever des initiatives en matière d'enseignement, d'infrastructures sociales et culturelles, de médecine préventive et de politique sociale, d'environnement, d'économie, de transport, de travaux publics, d'emploi des langues, etc.
- 65. Lorsque la province agit dans les matières d'intérêt provincial, elle le fait en tant que collectivité politique autonome, ainsi que le rappelle la Cour constitutionnelle :
  - «Le principe d'autonomie locale suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles jugent relever de leur intérêt, et le réglementer comme elles l'estiment opportun »50.
- 66. Cette autonomie n'est toutefois pas illimitée la province est et demeure un pouvoir subordonné, non une entité de rang législatif. La Cour indique ainsi immédiatement les bornes de cette autonomie :
  - « Ce principe (de l'autonomic locale) ne porte cependant pas atteinte à l'obligation des provinces, lorsqu'elles agissent au titre de l'intérêt provincial, de respecter la hiérarchie des normes. Il en découle que lorsque l'État fédéral, une communauté ou une région réglemente une matière qui relève de sa compétence, les provinces sont soumises à cette réglementation lors de l'exercice de leur compétence en cette même matière. (...) Le principe d'autonomie locale ne porte pas atteinte non plus à la compétence de l'État fédéral, des communautés ou des régions, de juger du niveau le plus adéquat pour réglementer une matière qui leur revient. Ainsi, ces autorités peuvent confier aux collectivités locales la réglementation d'une matière qui sera mieux appréhendée à ce niveau. Elles peuvent aussi considérer qu'une matière sera, à l'inverse, mieux servie à un niveau d'intervention plus général, de façon à ce qu'elle soit réglée de manière uniforme pour l'ensemble du territoire pour lequel elles sont compétentes, et en conséquence, interdire aux autorités locales de s'en saisir »<sup>51</sup>.
- 67. Ces préceptes juridiques, découlant du principe de subsidiarité<sup>52</sup>, est déduite de l'article L2212-32 du CDLD précité.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> C.A., 25 mai 2005, n° 95/2005, cons. B.24.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> C.A., 25 mai 2005, n° 95/2005, cons. B. 25.

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> C. Ramakers, *Memento communal*, Waterloo, Kluwer, 2011, p. 259.

68. La subordination de la province aux autorités qui lui sont supérieures explique deux mécanismes.

D'une part, lorsque la province agit en tant qu'entité décentralisée, elle subit une tutelle générale de la Région compétente, ce qui a pour effet de circonscrire, à la marge, l'autonomie provinciale. En effet, l'article 162, alinéa 2, 6°, de la Constitution, prévoit «l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé »

D'autre part, l'autorité fédérale, les Régions ou Communautés peuvent, si elles l'estiment nécessaire, soustraire certaines compétences du giron provincial. Ainsi, si ces autorités législatives ont déjà réglé la question dont souhaite se saisir la province, ou si elles décidaient de le faire par la suite, la province en serait démise immédiatement. D'autre part, l'entité hiérarchiquement supérieure peut décider, par une norme législative, que désormais un domaine ne serait plus considéré comme d'intérêt provincial. Ainsi, le décret de la Région wallonne du 12 février 2004<sup>53</sup>, qui a exclu certaines matières (telles la voirie publique, les aides à l'investissement, les cours d'eau non navigables, etc.) de l'intérêt provincial<sup>54</sup>. Un autre décret, du 20 février 2014, a effectué la même opération pour le logement et l'énergie<sup>55</sup>.

- 69. Cela dit, la faculté des autorités fédérales, régionales et communautaires de restreindre les champs de compétence des provinces connaît elle-même des limites, sans quoi l'autonomie provinciale, qui est constitutionnellement garantie, pourrait être anéantie. À ce propos, il convient de relever que, en vertu des articles 41, alinéa 1<sup>er</sup>, et 162, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, 2°, de la Constitution ainsi que de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, le législateur régional ne peut priver les provinces et les communes de tout ou de l'essentiel de leurs compétences. Il ne peut pas non plus limiter ces compétences sans justification qui démontre que celles-ci seraient mieux gérées à un autre niveau de pouvoir.
- 70. Cette conclusion a été émise par la Cour constitutionnelle et confirmée par elle à de nombreuses reprises. On peut opportunément citer un arrêt de 2010, qui porte sur l'autonomie communale, mais dont les enseignements peuvent être transposés *mutatis mutandis* à l'autonomie provinciale:
  - « L'atteinte à la compétence des communes et, par voie de conséquence, au principe de l'autonomie locale, que comporte toute intervention, qu'elle soit positive ou négative, de [la collectivité] fédéral[e], des Communautés ou des Régions, dans une matière qui relève de leurs compétences, ne serait contraire [au principe d'autonomie locale] que si elle était manifestement disproportionnée. Tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les communes de tout ou de l'essentiel de leurs compétences ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir »<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> Décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *Moniteur belge*, 30 mars, spécialement les articles 129 à 133. 54 Pour plus d'informations sur la notion d'intérêt provincial, *voy*. P. GOFFAUX, v° Intérêt provincial, *Dictionnaire de droit administratif*, 2° éd., Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 334 à 336; A. VAN MENSEL, « Het begrip 'provincial belang' – Een proeve van schets », *De Provincie*, 1994, pp. 29-35.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Décret de la Région wallonne du 20 février 2014 modifiant le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *Moniteur belge*, 19 mars.

 $<sup>^{56}</sup>$  C. Const., n° 89/2010 du 29 juillet 2010, B.18.3 et B.18.4.  $\ensuremath{\textit{Voy}}$ . ég. C. Const., n° 162/2015 du 19 novembre 2015, B.16.1 et B.16.2. ; C. Const., n° 109/2011 du 16 juin 2011, B.8.3. ; C.A., n° 95/2005 du 25 mai 2005, B.25 et B.26 ; C. Const., n° 100/2015 du 2 juillet 2015, B.4.

- 71. Aucun problème n'existe en revanche si, dans une matière donnée, le niveau provincial souhaite adopter une réglementation plus généreuse que celle instaurée par l'autorité législative (Région, Communauté, autorité fédérale)<sup>57</sup>.
- 72. Dans le cadre et avec les limites que nous venons de présenter, le conseil provincial, en Région wallonne, est la seule institution provinciale compétente pour déterminer les contours de l'intérêt provincial. On peut dire qu'il « détient la plénitude de compétences au sein de la province »<sup>58</sup>. Le collège provincial, lui, est amené à assurer l'administration journalière des affaires provinciales. De son côté, le Gouverneur de la Province dispose d'une série de pouvoirs en matière de sécurité et de maintien de l'ordre notamment de la coordination des actions de secours lors de catastrophes d'une certaine importance mais n'est pas habilité par la Constitution à régler les matières qu'il jugerait d'intérêt provincial.
- 73. En résumé, l'intérêt provincial est à la fois potentiellement illimité et absolument précaire. En effet,
  - « [i]l est bien connu que cette clause de compétence générale permet aux provinces [...] de prendre des initiatives au sujet de toute matière qu'elles jugent dignes d'intérêt, pour autant que celle-ci ne soit pas explicitement attribuée ou réglée de manière complète et détaillée par un autre niveau de pouvoir »<sup>59</sup>.
- 74. Par « un autre niveau de pouvoir », l'on entend bien sûr l'autorité fédérale, les Régions et Communautés, mais également les communes. L'article L2232-12 du CDLD dispose en effet expressément que, « [l]e conseil exerce ses compétences de manière complémentaire et non concurrente avec l'action régionale, et celle des communes ». La commune a, qui plus est, une importance non négligeable en application du principe de subsidiarité susmentionné, ce qui signifie que les provinces doivent tenir compte des tâches qui seraient exercées de façon plus adéquate par la commune, en raison de sa proximité avec la population.
- 75. En légiférant dans un domaine précédemment considéré comme d'intérêt local, l'autorité fédérale, les Régions et Communautés se l'approprient donc. On parle de *phénomène d'attraction*. Ce qui place la Province dans la situation inconfortable d'être potentiellement constamment « prise en étau ».
- 76. Enfin, nous relèverons qu'afin de réaliser l'autonomie provinciale<sup>60</sup>, l'article 170 de la Constitution, § 3, de la Constitution, offre aux provinces la faculté propre de lever l'impôt, faculté tirée de sa légitimité démocratique élective. Leur marge de manœuvre est très large; comme l'écrit un auteur,

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Il n'existe en revanche aucune difficulté lorsque l'action des deux pouvoirs provincial et régional sont compatibles ou complémentaires (ce qui serait par exemple le cas si la province souhaitait adopter un régime *plus favorable* pour le citoyen que celui que met en place la Région).

<sup>58</sup> D. RENDERS, « Section III. - La province » in Droit administratif général, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 135.

<sup>59</sup> P. DE BRUYCKER, « L'avenir des provinces dans la Belgique fédérale », in : P. DE BRUYCKER (éd.), L'avenir des communes et des provinces dans la Belgique fédérale, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 224.

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> La Cour constitutionnelle définit le principe d'autonomie locale comme suit : « Le principe d'autonomie locale suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles estiment relever de leur intérêt, et le réglementer comme elles le jugent opportun. Ce principe ne porte cependant pas atteinte à l'obligation des communes, lorsqu'elles agissent au titre de l'intérêt communal, de respecter la hiérarchie des normes. Il en découle que lorsque [la collectivité] fédéral[e], une [c]ommunauté ou une [r]égion réglemente une matière qui relève de sa compétence, les communes sont soumises à cette réglementation lors de l'exercice de leur compétence en cette même matière » C. const., n° 89/2010 du 29 juillet 2010, B.18.2; n° 47/2012 du 22 mars 2012, B.5.5. Voy. ég. C.A., n° 95/2005 du 25 mai 2005, B.24; C. const., n° 100/2015 du 2 juillet 2015, B.4.

#### Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes - Partie 1

« [q]uel que soit le fondement constitutionnel précis du pouvoir fiscal des provinces et des communes, il apparaît que celui-ci n'est *a priori* pas limité »<sup>61</sup>. Bien entendu, l'imposition d'une taxe provinciale est soumise au consentement du conseil provincial, en sa qualité d'organe élu. Ceci découle du principe de droit public bien connu : « no taxation without representation ».

- 77. Cette prérogative n'est toutefois pas exempte de bornes puisqu'en vertu de l'article 172 de la Constitution, les provinces doivent respecter le principe d'égalité devant l'impôt en vertu duquel « [i]l ne peut être établi de privilège en matière d'impôts ». Plus fondamentalement encore, il convient de souligner qu'en tout état de cause, le législateur peut limiter la capacité fiscale des provinces (art. 170, § 3, al. 2, de la Constitution).
- 78. En outre, il est à noter que, en raison de son statut d'entité à la fois décentralisée et déconcentrée, la province est soumise à un contrôle strict de ses budgets et comptes. Les comptes sont d'ailleurs soumis à un processus draconien : après établissement par le directeur financier<sup>62</sup>, les comptes sont validés par le collège provincial, puis arrêtés par la Cour des comptes<sup>63</sup> avant d'être adoptés par un vote au conseil provincial<sup>64</sup>. Les comptes sont enfin publiés au *Bulletin provincial*<sup>65</sup> non sans avoir été d'abord approuvés par la tutelle wallonne. Pour clôturer cet exigeant parcours, on signalera que la Cour des comptes dispose également d'un droit de regard *a posteriori* qui s'apparente à un quasi-contrôle en opportunité. En effet, aux termes de l'article 5, § 1<sup>ec</sup>, alinéa 8, de sa législation organique :

« La Cour des comptes contrôle a posteriori le bon emploi des deniers publics ; elle s'assure du respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience ».

<sup>61</sup> J.-Cl. LAES, « Fiscalité fédérale, régionale et locale : histoire d'un ménage (fiscal) à trois (Première partie) », Revue de fiscalité régionale et locale, 2015/1, p. 6.

<sup>62</sup> Article L2212-65, § 2, 1°, CDLD.

<sup>63</sup> Article 8 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> Article L2231-8 CDLD.

<sup>65</sup> Article 162, alinéa 2, 5° de la Constitution.

## TITRE 3. LA DIVISION TERRITORIALE LOCALE

79. Afin d'évaluer l'incidence d'une réforme du système des pouvoirs locaux, il convient de se pencher sur la division territoriale de la Wallonie, au niveau immédiatement inférieure à celui de la Région.

#### Le territoire provincial

- 80. Le « territoire provincial » est constitutionnellement défini à l'article 5 de la Constitution. En vertu de cette disposition, les territoires provinciaux déterminent l'étendue des Régions.
- 81. Indépendamment des institutions provinciales, le territoire provincial est une notion juridique importante dans un certain nombre de cas. Ceci expliquent, notamment, la raison pour laquelle l'application de l'article 41 de la Constitution, aux fins de supprimer les institutions provinciales le cas échéant pour les remplacer par des structures supracommunales n'entraîne pas la suppression du territoire provincial en tant que tel (voy. infra).
- 82. Ainsi, en vertu de l'article 156 de la Constitution, les frontières provinciales sont utilisées pour fixer le ressort territorial respectif des cinq cours d'appel du pays. Ces ressorts peuvent être d'une taille importante. La Cour d'appel de Liège, par exemple, connaît des appels en provenance des provinces de Liège, de Namur et de Luxembourg. On relèvera que c'est également la province qui sert de fondement territorial aux sièges des cours d'assises.
- 83. La division du territoire national en provinces est également utile sur le plan du droit électoral. En effet, la division du Royaume en plusieurs circonscriptions pour l'élection des membres de la Chambre des représentants est consacrée par la Constitution qui n'en prévoit néanmoins ni le nombre, ni les limites géographiques, mais délègue au législateur le soin de les déterminer. C'est la province qui sert actuellement de base au dessin des circonscriptions électorales belges<sup>66</sup>. Une exception existe toutefois à l'assimilation de la circonscription au territoire provincial : une clause spéciale permet, en effet, aux habitants de Fourons et de Comines-Warneton de se rendre dans les bureaux de vote de la commune voisine (respectivement Aubel et Heuvelland). Cela est prévu pour ce qui concerne tant les élections de la Chambre des représentants que celles du Parlement européen<sup>67</sup>.
- 84. En vertu de l'article 7 de la Constitution, les limites des provinces ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi. Il convient d'entendre le mot « loi » comme visant potentiellement toute norme législative, fédérale ou fédérée. En l'occurrence, cela dépendra de la nature de la frontière que l'on désire modifier. Le législateur fédéral est compétent pour rectifier toute frontière du Royaume et dispose donc de la faculté d'étendre le territoire des provinces vers des zones qui se trouvent actuellement sous souveraineté étrangère (opération qui nécessite bien entendu aussi la conclusion d'un traité). Le législateur fédéral spécial, quant à lui, est compétent pour rectifier la frontière entre deux

<sup>66</sup> Article 87 du Code électoral (Moniteur belge, 28 avril 1929).

<sup>67</sup> Article 11 de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen et article 89bis du Code électoral.

provinces qui coïnciderait avec la frontière linguistique ou avec une frontière entre deux Régions. Enfin, pour le cas d'une modification de frontière provinciale intra-régionale, un décret de la Région, pris à la majorité ordinaire, suffit, conformément à l'article 6, § 1er, VIII, 2°, de la LSRI.

#### Les arrondissements administratifs

85. Le découpage du Royaume en provinces se fonde sur l'actuel article 6 de la Constitution. Leur nombre et leur délimitation ne sont pas fixés par le texte suprême, mais supposent l'adoption d'une loi<sup>68</sup>. En Région wallonne, les provinces, au nombre de cinq, correspondent chacune à un ou plusieurs arrondissements administratifs<sup>69</sup>. La province de Liège est composée de quatre arrondissements administratifs: Liège, Huy, Waremme et Verviers. La province du Hainaut est composée de huit arrondissements administratifs: Ath, Charleroi, La Louvière, Mons, Mouscron, Soignies, Thuin et Tournai. La province du Brabant wallon ne compte qu'un arrondissement, à l'échelle de la province, à savoir l'arrondissement de Nivelles. La province de Luxembourg est, quant à elle, composée de cinq arrondissements administratifs: Arlon, Neufchâteau, Virton, Bastogne et Marche-en-Famenne. Enfin, la province de Namur est composée de trois arrondissements administratifs: Dinant, Namur et Philippeville.

#### Les zones de secours

86. L'autorité fédérale est en charge de l'organisation et du fonctionnement des services d'incendie et de la protection civile, qui ont pour mission de « secourir et de protéger en tous temps les personnes, leurs biens et leur espace de vie »<sup>70</sup>. Afin d'assurer ce service public, l'exécutif fédéral a choisi de délimiter des zones d'intervention appelées « zones de secours ». Elles sont actuellement au nombre de 34 et obéissent à une répartition territoriale différente des zones de police<sup>71</sup>. En Région wallonne, on en dénombre une pour la Province du Brabant wallon, une pour la Province de Luxembourg, trois pour la province de Namur, trois pour la Province de Hainaut et six pour la Province de Liège.

#### Les zones de police

87. La zone de police est née de la réforme réalisée par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux<sup>72</sup>. On distingue la zone de police unicommunale et la zone de police pluricommunale. La première ne dispose pas de la personnalité juridique et coïncide avec le territoire d'une commune. La seconde est dotée de la personnalité juridique et s'étend sur plusieurs territoires communaux. Les prérogatives des zones sont de l'ordre de l'organisation et de la gestion du corps de police locale. Le conseil de police est proportionnellement composé de conseillers communaux issus des différentes communes constituant ensemble la zone pluricommunale (article 12). Les bourgmestres de ces communes en sont également membres de droit. Le collège de police est composé des bourgmestres des différentes communes qui constituent la zone pluricommunale (article 23). Il désigne en son sein un président.

<sup>68</sup> Le terme de « loi » doit ici être appréhendé comme désignant indistinctement les lois, décrets et ordonnances des différentes entités fédérées et fédérale du pays.

<sup>69</sup> Voy. les deux décrets de la Région wallonne du 25 janvier 2018, Moniteur belge, 5 février.

<sup>70</sup> Article 3 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, Moniteur belge, 31 juillet.

<sup>71</sup> Arrêté royal du 2 février 2009 déterminant la délimitation territoriale des zones de secours, Moniteur belge, 17 février.

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> Moniteur belge, 5 janvier 1999.

- 88. La loi du 7 décembre 1998 prévoit, en outre, une tutelle spécifique au profit du Ministre de l'Intérieur et du gouverneur de province, à la fois sur les zones unicommunales et sur les zones pluricommunales.
- 89. On dénombre, en Région wallonne, 72 zones de police (10 pour la Province du Brabant wallon, 20 pour la Province de Liège, 6 pour la Province de Luxembourg, 13 pour la Province de Namur et 23 pour la Province de Hainaut).

#### Le territoire communal

90. La Région wallonne est composée de 262 communes qui partagent, avec les provinces, le statut de pouvoir subordonné et disposent, à ce titre, d'une assemblée élue, d'un pouvoir fiscal et d'une autonomie locale propre.

#### Les organes supra-communaux

91. En ce qui concerne cette question, nous nous permettons de renvoyer au titre 1<sup>er</sup> de la seconde partie du présent rapport (*infra*) qui traite de la notion de supracommunalité.

#### TITRE 4. LE POINT SUR LA QUESTION DES MANDATS

- 92. Entre 2012 et 2014, le gouvernement wallon « Demotte II » a mis sur pied une série de réformes des pouvoirs locaux en Région wallonne. Nombre de décrets, arrêtés du gouvernement et circulaires ont ainsi été adoptés afin de mener à bien ces changements<sup>73</sup>.
- 93. En ce qui concerne, plus particulièrement, le fonctionnement des provinces wallonnes, peuvent notamment être cités le décret du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation<sup>74</sup>, qui réforme les conseils provinciaux et qui précise les règles de dévolution en matière de mandats dérivés, le décret du 18 avril 2013<sup>75</sup> qui modifie le statut des directeurs généraux et des directeurs financiers provinciaux, ainsi que le décret du 16 mai 2013<sup>76</sup> modifiant certaines dispositions du CDLD en matière de gouvernance provinciale.
- 94. Un des objectifs principaux de la réforme est d'intégrer un nouveau schéma organisationnel des administrations provinciales afin d'en améliorer le fonctionnement<sup>77</sup>. Il est apparu essentiel, d'une part, de fournir aux acteurs provinciaux les outils nécessaires à une meilleure organisation moderne des administrations et, d'autre part, de renforcer la transparence dans la gestion des provinces afin de rétablir la confiance des citoyens.
- 95. Dans ce quatrième titre, nous allons parcourir diverses règles entourant les mandats provinciaux. Cela sera l'occasion d'apercevoir que ces prescriptions sont de plus en plus enserrées par les principes dits de « bonne gouvernance ». Partant, nous allons d'abord nous pencher sur ce que recouvre cette bonne gouvernance. Nous verrons ainsi qu'elle est véritablement devenue le fondement de l'ensemble des règles subséquentes organisant les mandats provinciaux. Ensuite, nous distinguerons les mandats électifs des mandats non-électifs. Enfin, nous nous attarderons plus spécifiquement sur les règles organisant le contrôle de l'exercice des mandats provinciaux.

#### A. Les principes de bonne gouvernance

96. Les discours politiques prônant la mise en place de nouvelles et meilleures pratiques de gouvernance sont devenus de plus en plus fréquents ces dernières années. Une difficulté découle cependant de ce qu'il s'agit d'un concept subjectif et qu'il y a donc autant de pratiques dites de bonne gouvernance que de locuteurs les préconisant.

<sup>73</sup> A. NOÈL, « Réformes et provinces wallonnes », Rev. dr. comm., 2014/4, p. 64.

<sup>74</sup> Moniteur belge, 14 mai.

<sup>75</sup> Moniteur belge, 22 août.

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Moniteur belge, 17 juillet.

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Doc. parl., Parl. wall., sess. 2012-2013, n° 744/1 du 29 janvier 2013, p. 2.

- 97. Dans le cadre de cette étude sur les provinces, qui se doit d'être objective, il paraît, dès lors, important de circonscrire ce que nous considérons être, en tant que personnels académiques et scientifiques de l'Université de Liège, les principes de bonne gouvernance. Pour ce faire, et afin d'écarter toute pointe d'arbitraire, nous faisons nôtre la définition issue du Livre blanc sur la gouvernance européenne rédigé par la Commission européenne<sup>78</sup>:
  - « La notion de "gouvernance" désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence ».
- 98. La Commission européenne indique, ensuite, que les cinq préceptes cités correspondent aux cinq principes de bonne gouvernance qui doivent être à la base de toute action publique, et qui renforcent les notions de subsidiarité et de proportionnalité.
- 99. Outre cette vision théorique, la bonne gouvernance de l'action publique s'articule autour de deux pôles : d'une part, un pôle politique qui intègre des critères de fonctionnement démocratique et, d'autre part, un pôle économique qui inclut des critères de gestion émanant du secteur privé<sup>79</sup>.
- 100. Influencé par ce courant grandissant en faveur d'une bonne gouvernance, le législateur wallon a décidé, par un décret du 19 juillet 2006<sup>80</sup>, d'intégrer dans le CDLD un titre particulier dédié à ces principes ; il comprend les articles L1531-1 à L1533-1<sup>81</sup>, plusieurs fois modifiés depuis lors. Le législateur a ainsi incorporé dans le Code des règles d'incompatibilités et d'interdictions<sup>82</sup>, notamment entre les mandats au sein des organes des provinces et certains mandats dans des intercommunales<sup>83</sup> ou associations de projet, ainsi que des règles comprenant les droits et devoirs des administrateurs et membres des comités de gestion des associations de projet.
- 101. En outre, le législateur wallon a profité de la vague de réformes opérée entre 2012 et 2014 pour transposer dans le CDLD les principes de la Déclaration de politique régionale 2009-2014, ambitionnant de faire de la Wallonie un modèle de gouvernance<sup>84</sup>. Le décret du 16 mai 2013, susmentionné, a ainsi notamment modifié les dispositions relatives aux traitements et jetons de présence des conseillers et députés provinciaux<sup>85</sup>. Nous reviendrons ultérieurement sur ces normes, ainsi que sur celles qui ont été introduites par le décret du 19 juillet 2006.

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Disponible en ligne: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/FR/1-2001-428-FR-F1-1.Pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> L.-M. BATAILLE, « Nouvelle rubrique "bonnes pratiques de gouvernance" », *Mouv. comm.*, 2012, liv.5, p.34.

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup> Moniteur belge, 23 août.

<sup>81</sup> Pour un commentaire de ces dispositions, telles qu'insérées par le décret du 19 juillet 2006, voy. P. DEMEFFE, « Les nouvelles règles en matière de tutelle et principes de bonne gouvernance », Mouv. comm., 2006, liv.11, pp. 505 et suivantes.

<sup>82</sup> Certaines de ces règles se trouvaient déjà dans le décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes.

<sup>83</sup> Partie I, Livre V, CDLD.

<sup>84</sup> Voy. les travaux parlementaires du décret du 16 mai 2013 (Doc. parl., Parl. wall., sess. 2012-2013, n°784/1-2-3-4).

<sup>85</sup> Articles L2212-7 et L2212-45 du CDLD.

#### B. Les mandats provinciaux

- 102. En droit public belge, il importe de distinguer la fonction publique *sensu stricto* de la fonction politique. Reconnu depuis longtemps par le Conseil d'état, le principe est l'engagement statutaire à vie des agents<sup>86</sup>. La possibilité d'un engagement contractuel au sein du personnel n'est, certes, pas à mettre de côté, mais doit donc rester exceptionnelle<sup>87</sup>. Nous reviendrons sur une analyse du paysage provincial en matière de personnel, tant statutaire que contractuel (*voy. infra*, parties 2 et 3).
- 103. Par ailleurs, il existe des fonctions politiques tirées d'un mode tout à fait spécifique de désignation : le mandat. Nous effectuerons un tout d'horizon succinct de la nature de celui-ci à l'échelon provincial.

#### 1. Les mandats électifs

- 104. Les organes provinciaux le conseil provincial et le collège provincial sont composés de conseillers et députés provinciaux élus, directement ou indirectement, par la population de la province<sup>88</sup>. Le nombre de mandataires dans chacun de ces organes varie en fonction de la population de la province concernée<sup>89</sup>.
- 105. Les conseillers provinciaux sont élus directement à la suite des élections provinciales qui se déroulent tous les six ans, suivant la clé de répartition prévue par la méthode d'Hondt<sup>0</sup>. Des groupes politiques sont ensuite formés au sein du conseil provincial, composés des membres élus sur la même liste ou sur une liste affiliée<sup>91</sup>. La répartition des conseillers en différents groupes politiques permet ainsi la formation du pacte de majorité<sup>92</sup>. Sur la base de ce pacte, les conseillers provinciaux procèdent à l'élection des députés provinciaux, qui sont donc élus indirectement par les membres du conseil provincial en son sein. Il est à noter que, depuis le décret wallon du 7 septembre 2017 visant à garantir une présence équilibrée de femmes et d'hommes au sein des collèges communaux et provinciaux<sup>93</sup>, il ne suffit plus que les membres du collège soient de sexe différent; le collège doit, à présent, présenter un tiers minimum de membres de chaque sexe<sup>94</sup>.

<sup>86</sup> Le Conseil d'état reconnaît même l'existence d'une présomption d'engagement statutaire (C.E., n° 215.338, du 26 septembre 2011. Daube).

<sup>87</sup> A.-L. DURVIAUX, D. FISSE, Droit de la fonction publique locale. Bruxelles, Flandre, Wallonie, Bruxelles, Larcier, 2015, p.14.

<sup>88</sup> B. LOMBAERT, V. RIGODANZO, « Les modes de désignation des organes communaux et provinciaux », *Droit communal*, 2007/2, p. 4. *Voy.* article 162 de la Constitution. Au contraire, le gouverneur de province n'est pas un mandataire élu mais est désigné par le Gouvernement wallon, sur avis conforme du Conseil fédéral des Ministres. Il est nommé pour une durée indéterminée et dépend directement du Ministre wallon des affaires intérieures

<sup>&</sup>lt;sup>89</sup> Article L2212-5 du CDLD pour le conseil provincial, et article L2212-40 du CDLD pour le collège provincial. Le nombre de mandataires dans chacun de ces organes a été réduit par le décret wallon du 13 octobre 2011 (*Moniteur belge*, 26 octobre).

<sup>90</sup> Article L4145-6 du CDLD

 $<sup>^{91}</sup>$  Article L2212-39,  $\S1^{\rm cr},$  et article 2212-14 du CDLD

<sup>92</sup> A. NOÊL, « Réformes et provinces wallonnes », Rev. dr. com., 2014/4, p. 70.

<sup>93</sup> Moniteur belge, 9 octobre.

<sup>&</sup>lt;sup>94</sup> Article L2212-39, §2, alinéa 2 du CDLD Le quatrième alinéa du deuxième paragraphe de l'article prévoit tout de même une exception à cette nouvelle exigence : « Il peut être dérogé à l'alinéa 2 dans le cas où les groupes politiques liés par le projet de pacte de majorité ne comprennent pas de membres d'un des sexes en nombre suffisant, et au maximum à concurrence du nombre de membres du sexe concerné manquants, sans préjudice de l'article L2212-40, § 2 ».

106. Les organes provinciaux sont donc composés de personnes disposant d'un mandat électif, ce qui leur confère une légitimité démocratique liée au choix des électeurs.

#### 2. Les mandats non électifs

- 107. Outre ces mandats directement ou indirectement octroyés à la suite des élections, d'autres mandataires se voient attribuer des fonctions, sans pour autant avoir été élus à cette fonction par les citoyens.
- 108. Il s'agit principalement de postes dans des associations intercommunales, des régies ou des sociétés de gestion qui relèvent, du moins en partie, des provinces. Il peut également s'agir de mandats accordés dans d'autres organismes tels des conseils consultatifs<sup>95</sup> ou des commissions<sup>96</sup>.
- 109. Il s'agit donc, généralement, de mandats au sein d'entreprises qui, bien que pouvant avoir été formées à la suite d'une initiative privée, ont pris une forme publique.
- 110. La plupart des mandats non électifs sont des mandats dits dérivés. L'article L5111-1 du CDLD définit le mandat dérivé en ces termes : « toute fonction exercée par le titulaire d'un mandat originaire et qui lui a été confiée en raison de ce mandat originaire, soit par l'autorité dans laquelle il exerce celuici, soit de toute autre manière ». Il n'est ainsi pas rare de voir un conseiller provincial également siéger dans les organes d'entreprises publiques, ou semi-publiques, dans laquelle la province a des intérêts. Il est alors censé y défendre les intérêts provinciaux et représente donc le pouvoir au sein duquel il exerce son mandat originaire. Si, en cours de mandature, un conseiller provincial démissionne de son groupe politique, ou en est exclu, il perd son poste de conseiller et est aussi considéré comme démissionnaire de plein droit des mandats dérivés qui découlent de sa qualité de conseiller provincial<sup>97</sup>.
- Dans son arrêt du 3 mai 2012<sup>98</sup>, le Conseil d'État a considéré que cette notion de mandat dérivé doit être interprétée restrictivement, de sorte qu'un mandat exercé en raison d'un autre mandat qui, lui-même, découle d'un mandat originaire<sup>99</sup>, n'est pas un mandat dérivé au sens du CDLD Ainsi, les règles de déclaration de mandats et de cumul, dont nous ferons état ci-après, ne sont pas applicables à ce type de mandat.
- 112. Ces dernières années, la Région wallonne a fait face à de multiples scandales au sujet du nombre considérable de mandats dérivés concentrés dans les mains des mêmes personnes. Malgré les récents efforts de bonne gouvernance et la mise en place de réformes afin de renforcer la transparence des institutions, il est indéniable que des lacunes subsistent et que l'éclosion de futurs scandales ne serait guère une surprise. Dès lors, des questions se posent quant à la prétendue légitimité technocratique du système de mandat dérivé, par opposition à la légitimité démocratique des mandats électifs.

<sup>95</sup> Article L2212-30, §1<sup>cr</sup> du CDLD: «Le conseil provincial peut instituer un ou plusieurs conseils consultatifs, qui lui rendent des avis non contraignants, et dont il règle la composition, les missions et les règles de fonctionnement. Les conseils consultatifs sont renouvelés intégralement au moins une fois tous les trois ans ».

<sup>%</sup> Article L2212-14 du CDLD

<sup>&</sup>lt;sup>97</sup>A.COENEN, Introduction au droit des institutions provinciales, Liège, Les Editions de la Province de Liège, 2016, p. 48.

<sup>98</sup> C.E., n°219.146, du 3 mai 2012.

<sup>&</sup>lt;sup>99</sup> Une sorte de « mandat dérivé d'un mandat dérivé ».

113. En effet, l'attribution des mandats dérivés reposent immanquablement sur des considérations politiques, trop souvent laissées, à dessein, dans l'obscurité. On peut espérer que cette étude sur les provinces permettra de contribuer à l'amélioration des pratiques de gouvernance au sein des provinces ainsi que des institutions publiques, ou semi-publiques, dans lesquelles les provinces ont un intérêt.

#### C. Les règles relatives à l'exercice des mandats provinciaux

- 114. À ce stade, nous allons nous pencher sur les diverses règles qui s'appliquent aux mandataires provinciaux. La ratio legis de ces dispositions est d'assurer la mission de service publique qui doit être mise en œuvre par les autorités provinciales, en essayant de garantir au mieux la prévalence de l'intérêt provincial sur les éventuels intérêts particuliers des mandataires.
- 115. Tout d'abord, nous dirons un mot sur les règles entourant l'éventuelle rémunération des mandataires. Ensuite, nous nous pencherons sur les normes créant des situations d'incompatibilités, des interdictions, des conflits d'intérêt ainsi que des empêchements. Nous verrons que ces dispositions mènent à la question du cumul des mandats, ainsi qu'à la déclaration qui doit être réalisée par tout mandataire.

#### 1. La rémunération des mandataires provinciaux

- 116. Tel qu'il ressort de l'article L2212-7 du CDLD, les conseillers provinciaux ne peuvent percevoir aucun traitement, ni aucun avantage en nature 100. Par contre, le Code prévoit un système de *jetons de présence* que les conseillers reçoivent lorsqu'ils assistent effectivement aux réunions du conseil provincial 101. Ces jetons sont vus comme des « profits » et non pas comme des « rémunérations ». Aussi, les jetons reçus par les conseillers grâce à leurs mandats dérivés dans certaines associations intercommunales ou institutions publiques, sont considérés comme obtenus dans le cadre de la continuation de leur mandat originaire ; ce sont donc également des profits.
- 117. Une exception au principe d'absence de rémunération des conseillers existe en faveur de mandataires exerçant des fonctions particulières : le président et le vice-président du conseil, le secrétaire ainsi que le président d'éventuelle commission créée en vertu de l'article L2212-14 du CDLD Ceux-ci pourront toucher une rémunération, mais à concurrence de 100 % uniquement si, sur une période de douze mois, ils ont assisté, au minimum, à 80 % des réunions du conseil provincial ou de la commission.
- 118. En ce qui concerne les députés provinciaux, le principe est opposé : ils ont droit à une véritable rémunération, fixée par le conseil provincial. L'article L2212-45, §1°, du CDLD indique que le montant de ce traitement doit être égal au montant de l'indemnité parlementaire liée au mandat de sénateur. Les députés reçoivent également une indemnité forfaitaire pour pallier les charges inhérentes à l'exercice de leurs fonctions. Si, dans le cadre de leurs mandats dérivés, ils obtiennent d'autres traitements, ceux-ci sont considérés comme obtenus dans le cadre de la continuation de leur mandat originaire et sont donc vus également comme des rémunérations. Le Code limite toutefois les montants de ces

<sup>100</sup> Le texte prévoit uniquement la possibilité pour les conseillers provinciaux de recevoir un ordinateur.

<sup>101</sup> Ils pourront également éventuellement être remboursés de leurs frais de déplacement.

rétributions en indiquant qu'ils ne peuvent excéder la moitié du montant du traitement prévu à l'article L2212-45,  $\S1^{er}$ .

#### 2. Les règles organisant le contrôle de l'exercice des mandats

- 119. La mise en place des règles d'incompatibilités, d'interdictions occasionnelles, de conflits d'intérêt et d'empêchement s'inscrit dans le sillage de la volonté d'assurer une bonne gouvernance au sein des provinces wallonnes, afin d'y prévenir et d'y sanctionner les comportements traduisant une « inquiétante malgouvernance » 102.
- 120. Tout d'abord, il ne faut pas confondre la cause d'incompatibilité avec la cause d'inéligibilité. Une incompatibilité peut être définie comme l'impossibilité pour un individu de cumuler la titularité ou l'exercice, selon le cas, de certaines fonctions ou mandats. L'incompatibilité n'empêche pas le titulaire d'une fonction de briguer une autre charge qui, pourtant, s'avère incompatible avec la première. Elle fait cependant obstacle à ce que l'individu revête simultanément les deux qualités. Il devra donc renoncer à son emploi initial s'il désire endosser la fonction qui est incompatible avec celui-ci.
- 121. Les incompatibilités entre l'exercice d'un mandat provincial et l'exercice d'une autre fonction sont prévues aux articles L2212-74 à L2212-77 ainsi que L2212-81*bis* et L2212-81*ter* du C.D.L.D<sup>103</sup>. Ainsi, par exemple, un conseiller provincial en fonction ne peut pas cumuler ce mandat avec celui de membre de la Chambre des Représentants, du Sénat, des Parlements fédérés et du Parlement européen<sup>104</sup>. Si, après son entrée en fonction à la province, il est élu dans l'un des parlements, il devra alors opérer un choix entre les deux mandats. Cette situation n'est pas à confondre avec celle prévue à l'article L4142-1, §4, du CDLD qui prévoit des situations d'inéligibilité. Ainsi, la personne déjà membre de la Chambre des Représentants, du Sénat, des Parlements fédérés et du Parlement européen ne peut pas se présenter à l'élection de conseiller provincial. Cet exemple illustre le fait que la problématique de l'inéligibilité se situe en amont de celle de l'incompatibilité<sup>105</sup>.
- 122. De plus, des incompatibilités sont prévues dans le titre consacré aux principes de bonne gouvernance, aux articles L1531-1 et suivants du CDLD pour les membres d'associations intercommunales et d'associations de projet<sup>106</sup>. Tel que nous l'avons indiqué précédemment, il n'est pas rare que les membres de ces associations y aient obtenus un mandat dérivé en prolongement de leur mandat originaire de conseiller ou de député provincial. Ces règles concernent donc aussi, directement, les membres des organes provinciaux.

<sup>102</sup> Pour reprendre les mots de A. COENEN, « A propos de l'éthique dans la gestion publique locale », *Mouv. comm.*, 2006, p.74. *Voy. ég.* F. PIRET, « Le statut des mandataires locaux et le cumul des mandats », *Droit communal*, 2007/2, p. 17.

<sup>&</sup>lt;sup>103</sup> Certaines causes d'incompatibilité se trouvent également en dehors du CDLD, comme par exemple à l'article 44 de la loi du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle, ou à l'article 150 du code wallon du logement prévoyant une incompatibilité avec le mandat de député provincial.

<sup>104</sup> L'incompatibilité entre les mandats de conseiller provincial, d'une part, et de membre de la Chambre des Représentants et de sénateur, d'autre part, était déjà inscrite à l'article 1<sup>et</sup>, 6°, de la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les Ministres et Ministres d'Etat, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives (M.B., 14 août).

<sup>&</sup>lt;sup>105</sup> A. COENEN, *Introduction au droit des institutions provinciales*, Liège, Les Editions de la Province de Liège, 2016, p. 74. <sup>106</sup> Des incompatibilités comparables étaient également déjà prévues à l'article 1<sup>er</sup>quater de la loi du 6 août 1931, mentionnée ci-avant.

#### Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes - Partie 1

- 123. Outre ces situations d'incompatibilité de mandats, les articles L2212-78 à L2212-81 et l'article L1531-2, §1<sup>er</sup>, du CDLD prévoient des règles de *conflits d'intérêt*. Il s'agit de situations dans lesquelles le mandataire provincial fait face à un conflit entre ses intérêts privés et l'intérêt général que les provinces doivent incarner <sup>107</sup>, ce conflit étant de nature à influencer la manière dont il exerce ses fonctions. Le Code instaure des interdictions de siéger et des interdictions de prendre part à certaines décisions. Ces situations sont généralement désignées par les termes « interdictions *temporaires* d'exercer un mandat ».
- Aussi, l'article L2212-42 du CDLD met en place des situations d'empêchement pour les députés provinciaux qui obtiennent, après l'obtention de leur mandat à la province, un poste de ministre, secrétaire d'État, membre d'un gouvernement ou secrétaire d'État régional. Il en va de même lorsqu'un député provincial prend un congé parental. Le député peut alors être remplacé, sur proposition du collège, par un conseiller provincial qui appartient au même groupe politique lié au pacte de majorité. Nous nous interrogeons toutefois sur la cohérence de cette disposition avec l'article L2212-74 qui indique que le mandat de conseiller provincial est incompatible avec les fonctions mentionnées dans l'article L2212-42, §1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code. Étant donné que, pour être député provincial, il faut d'abord avoir été élu conseiller provincial, si par la suite cet élu devient ministre, secrétaire d'État, membre d'un gouvernement ou secrétaire d'État régional, nous sommes dans une situation d'incompatibilité et l'élu devra donc choisir entre les deux mandats. La situation d'empêchement ne devrait, par conséquent, même pas se poser, d'où notre questionnement sur le bien-fondé de l'article L2212-42, §1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code.
- 125. Par ailleurs, l'article L2212-81 quater du CDLD instaure une interdiction générale de cumul visant à ce qu'un mandataire provincial, qu'il soit conseiller ou député, ne puisse détenir plus de trois mandats rémunérés d'administrateur dans une intercommunale. Cette interdiction vise donc à limiter les dérives liées à la multiplication des mandats indirects. L'article 1531-2, §2, du CDLD va également dans ce sens.
- 126. En outre, sur la base des articles L5211-1 et suivants du CDLD, tout conseiller ou député provincial a l'obligation de déposer annuellement, auprès du gouvernement régional wallon, une déclaration écrite indiquant l'ensemble des mandats, fonctions dirigeantes ou professions, quelle qu'en soit la nature, qu'ils ont exercés durant l'année précédente, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé. Le mandataire doit indiquer les montants perçus pour l'exercice de ces mandats. Par ailleurs, les mandats politiques, et les rémunérations perçues dans le cadre de ceux-ci, doivent également être mentionnés dans la déclaration au gouvernement.

<sup>107</sup> A. COENEN, « Les décrets du 8 décembre 2005 modifiant le Code wallon de la démocratie locale – les provinces », Mai 2006, disponible en ligne http://www.uvcw.be/articles/3,17,2,0,1620.htm.

