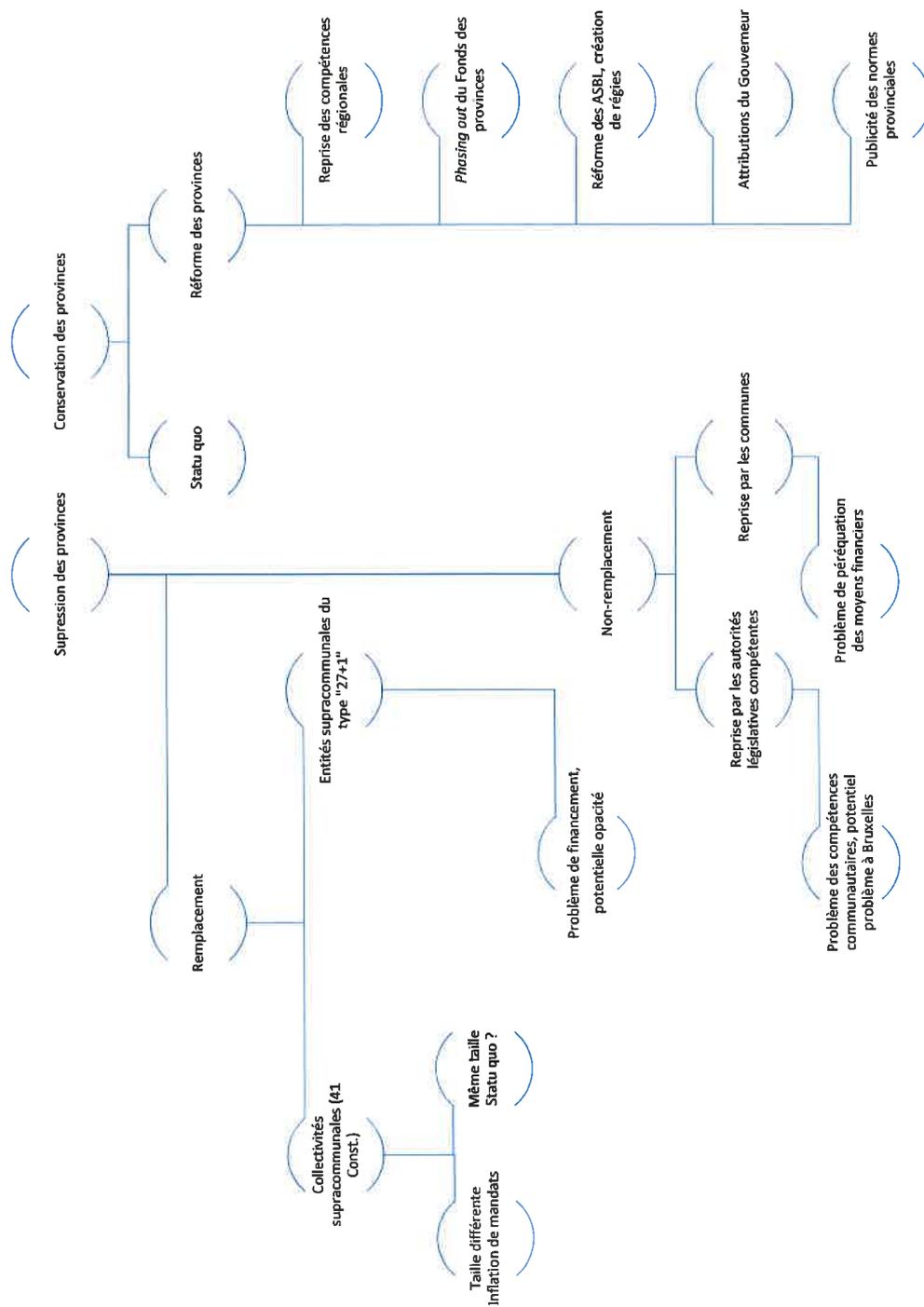


PARTIE 4
HYPOTHÈSES D'AVENIR
DES PROVINCES
WALLONNES

TABLEAU RÉCAPITULATIF DE LA PARTIE 4



Avant-propos

279. À titre de propos introductif, nous nous permettons d'indiquer que nous partons de la prémisse que seules des réformes qui supposent l'adoption de normes par la Région wallonne ou par la Communauté française (à la majorité simple ou à la majorité des deux tiers) sont envisagées ici.

Autrement dit, nous proposons une réflexion *à droit fédéral constant*¹⁵⁴.

280. Le schéma proposé à titre liminaire constitue la trame de notre réflexion prospective sur l'avenir des provinces. Celle-ci aura deux grands axes, correspondant aux deux titres qui composent cette partie de l'étude. En premier lieu, il s'agira d'établir la faisabilité, juridique et technique, d'une suppression pure et simple des provinces, étant entendues comme *institutions provinciales* (Titre I). En second lieu, nous prendrons comme hypothèse la non-suppression des provinces et envisagerons les éventuelles réformes possibles dans le cadre d'une simplification et d'une rationalisation des structures et moyens, autour de plusieurs propositions (Titre II).

¹⁵⁴ Dans une étude prospective comme celle-ci, il faut savoir de quoi on parle. Bien entendu, si l'on se place dans une optique de droit fédéral *non constant*, on peut tout envisager : modifications de lois spéciales, voire révisions constitutionnelles. Au fond, il n'y a alors, à proprement parler, plus aucune limite (mise à part sans doute celles du droit de l'Union européenne et des règles internationales en matière de droits de l'homme). La présente étude s'inscrit dans un scénario volontairement plus modeste, en rédigeant l'étude sur la base du corpus des règles du droit fédéral telles qu'elles existent actuellement.

TITRE I^{ER} L'HYPOTHÈSE DE LA SUPPRESSION DES INSTITUTIONS PROVINCIALES

281. Il convient tout d'abord d'analyser la portée de la possibilité constitutionnelle de supprimer les institutions provinciales, telle que le constituant l'a insérée en 2014 (I.)¹⁵⁵. Ensuite, nous nous pencherons sur les deux possibilités qui existent si l'on supprime les provinces : les remplacer (II.) ou au contraire ne pas les remplacer et dès lors se poser la question de la reprise de leurs compétences (III.).

I. BASE CONSTITUTIONNELLE DE LA SUPPRESSION DES PROVINCES

282. L'article 41 de la Constitution dispose :

« Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution. Toutefois, en exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, la règle visée à l'article 134 peut supprimer les institutions provinciales.

Dans ce cas, la règle visée à l'article 134 peut les remplacer par des collectivités supracommunales dont les conseils règlent les intérêts exclusivement supracommunaux d'après les principes établis par la Constitution. La règle visée à l'article 134 doit être adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages émis, à la condition que la majorité des membres du Parlement concerné se trouve réunie.

La règle visée à l'article 134 définit les compétences, les règles de fonctionnement et le mode d'élection des organes territoriaux intracommunaux pouvant régler des matières d'intérêt communal.

Ces organes territoriaux intracommunaux sont créés dans les communes de plus de 100 000 habitants à l'initiative de leur conseil communal. Leurs membres sont élus directement. En exécution d'une loi adoptée à la majorité définie à l'article 4, dernier alinéa, le décret ou la règle visée à l'article 134 règle les autres conditions et le mode suivant lesquels de tels organes territoriaux intracommunaux peuvent être créés.

Ce décret et la règle visée à l'article 134 ne peuvent être adoptés qu'à la majorité des deux tiers des suffrages émis, à la condition que la majorité des membres du Parlement concerné se trouve réunie.

Les matières d'intérêt communal, supracommunal ou provincial peuvent faire l'objet d'une consultation populaire dans la commune, la collectivité supracommunale ou la province concernée.

La règle visée à l'article 134 règle les modalités et l'organisation de la consultation populaire ».

283. Cette disposition constitutionnelle a été modifiée à cinq reprises depuis 1994.

¹⁵⁵ Révision de l'article 41 de la Constitution du 6 janvier 2014, *Moniteur belge*, 31 janvier.

284. Comme nous avons déjà pu le dire, c'est à la suite de la sixième réforme de l'État que les Régions sont, depuis le 1^{er} juillet 2014, autorisées à supprimer les institutions provinciales¹⁵⁶. Cette faculté concerne limitativement le conseil provincial et le collège provincial. Cette suppression des « institutions provinciales » entraînerait aussi celle des services administratifs de ces institutions (et de tout le personnel qui les compose, à commencer par le directeur général et le directeur financier provinciaux).

285. En revanche, la possibilité de suppression ne s'étend pas à la fonction de gouverneur. Ceci s'explique par le fait que le gouverneur de la province exerce également des compétences de l'autorité fédérale et des Communautés, dont il assume – au même titre qu'il le fait vis-à-vis du gouvernement de la Région – la qualité de commissaire du gouvernement¹⁵⁷. Les travaux préparatoires précisent ainsi :

« Le maintien de cette fonction [celle de gouverneur] permettant de garantir l'exercice des missions d'intérêt général conférées par l'État fédéral ou les communautés aux institutions provinciales, est assuré par l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 tel qu'il sera modifié »¹⁵⁸.

286. À la question de savoir si les fonctions de *commissaire d'arrondissement* et de *commissaire d'arrondissement adjoint* sont également immunisées, nous pensons qu'il convient probablement de répondre par l'affirmative, malgré l'absence de précision claire dans la Constitution et les travaux préparatoires de l'article 41¹⁵⁹. En effet, ces deux fonctions relèvent des services du gouverneur, de sorte qu'elles devraient, nous semble-t-il, suivre le même sort et donc être maintenues en cas de suppression des « institutions provinciales ». De plus, en application de nombreuses dispositions, les commissaires d'arrondissement et commissaires d'arrondissement adjoints ne sont pas subordonnés au collège, ni au conseil provinciaux mais bien au gouverneur¹⁶⁰. Enfin, ils sont nommés – à l'identique du gouverneur – sur avis conforme du gouvernement fédéral¹⁶¹ et sont investis de missions spécifiques qui relèvent des compétences de l'autorité fédérale. Il s'agit d'autant d'arguments qui concordent en faveur de l'assimilation de la situation des commissaires d'arrondissement et commissaires d'arrondissement adjoints à celle du gouverneur.

287. Il échet à ce stade de ne pas opérer de confusion. La compétence des Régions de supprimer les institutions provinciales n'emporte pas celle de supprimer également le *ressort territorial* lui-même des provinces. Si les frontières provinciales peuvent certes être modifiées (la Région peut ainsi décider de faire basculer une commune d'une province à une autre), la suppression, sur la carte administrative de la Région wallonne ou de la Région flamande, de subdivisions territoriales provinciales, est quant à elle

¹⁵⁶ Pour la doctrine avant la sixième réforme de l'État, voy. not. Th. BOMBOIS, « Faut-il réviser les articles 41 et 162 à 166 de la Constitution ? », *R.B.D.C.*, 2004, p. 3-24. Pour un commentaire détaillé des modalités de mise en œuvre de la compétence régionale de suppression des institutions provinciales, voy. notamment, J. THEUNIS, « De bevoegdheidsoverdrachten inzake lokale besturen », in : A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE et al., *Het federale België na de Zesde Staats hervorming*, 2014, Bruges, die Keure, p. 547 et s ; J. VANPRAET, « Verruiming van de gewestelijke autonomie inzake de ondergeschikte besturen: provincies en bovengemeentelijke besturen », in : J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE (dirs.), *De zesde staats hervorming: instellingen, middelen en bevoegdheden*, Anvers, Intersentia, 2014, p. 273 et suiv. ; H. DUMONT, M. EL BERHOUMI, et I. HACHEZ (dirs.), « La sixième réforme de l'État: l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ? », *Les dossiers du Journal des tribunaux*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 175 et s.

¹⁵⁷ Article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, avant-dernier alinéa, dernière phrase, de la LSRI.

¹⁵⁸ *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n^o 5-2237/1, p. 6.

¹⁵⁹ *Contra*, voy. Nota van de Vlaamse Regering Groenboek Zesde Staats hervorming, *Doc. Parl.*, VI. Parl., 2013-2014, 2185/1, p. 561.

¹⁶⁰ Voy. notamment les articles 133 et 139bis de la loi provinciale.

¹⁶¹ Article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, avant-dernier alinéa, de la LSRI.

impossible. Cette limitation de la compétence des Régions s'explique par le fait que le ressort territorial d'une province est nécessaire pour déterminer les prérogatives *ratione loci* des gouverneurs, et aussi, comme nous l'avons vu *supra*, partie 1, pour délimiter les circonscriptions pour les élections législatives fédérales, également organisées par territoire provincial, et les ressorts des cours d'appel (article 156 de la Constitution).

288. Le constituant explique cette nuance comme suit :

« Le maintien des dispositions constitutionnelles relatives aux provinces ne poursuit en effet que deux objectifs. Le premier est de conserver un ancrage constitutionnel aux institutions provinciales aussi longtemps que toutes les régions ne les auront pas supprimées. Ces fondements deviendront donc sans objet si toutes les régions suppriment les institutions provinciales. Le second est de servir comme subdivision territoriale permettant notamment de délimiter le territoire des entités fédérées et des régions linguistiques, et de faciliter l'action de l'État, des communautés et des régions grâce à des services administratifs ou juridictionnels déconcentrés. Les dispositions constitutionnelles relatives aux provinces resteront applicables, dans ce cas, même si toutes les régions suppriment les institutions provinciales »¹⁶².

289. La disposition transitoire de l'article 195 de la Constitution prévoit, en son 1^o, qu'une telle suppression devra, en toute hypothèse, s'opérer « sans préjudice des dispositions spécifiques actuelles de la loi du 9 août 1988 (...) et de celles relatives à la fonction des gouverneurs », si bien qu'en cas d'une telle suppression des institutions provinciales, « la signification du mot "province" utilisé dans la Constitution [sera alors limitée] à sa seule signification territoriale, en dehors de toute signification institutionnelle ».

290. Une condition formelle est enfin prévue par l'article 41 de la Constitution. Il s'agit de l'obtention, au sein du Parlement régional considéré, de la majorité des deux tiers des suffrages, à la condition que la majorité des membres se trouve réunie. Dans l'hypothèse où une telle décision est effectivement prise, l'article 41 permet aussi à ces Parlements, s'ils le souhaitent, de créer en lieu et place des institutions provinciales, de nouvelles « collectivités supracommunales » ; mais il est tout aussi possible de procéder à la suppression des institutions provinciales sans les remplacer par des structures nouvelles de type supracommunal.

291. Il est en enfin à noter que le législateur spécial de la sixième réforme de l'État a rétabli l'article 6, § 3, 1^o, de la LSRI¹⁶³, précédemment abrogé par une loi spéciale du 8 août 1988. Cette disposition dispose désormais qu'une « concertation associant les gouvernements concernés et l'autorité fédérale compétente aura lieu [...] sur l'exercice des compétences provinciales déconcentrées, en cas de suppression des institutions provinciales ».

¹⁶² *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 5-2237/1, p. 5.

¹⁶³ Rétabli par l'article 27, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 2014, *Moniteur belge*, 31 janvier.

II. SUPPRESSION DES INSTITUTIONS PROVINCIALES AVEC REMPLACEMENT

292. Dans l'hypothèse de la suppression des institutions provinciales, se pose inévitablement la question du sort des activités qui ont jusque-là été exercées par elles.

Cette section aborde la question du remplacement des provinces par d'autres structures, structures qui seraient amenées à reprendre à leur compte l'intégralité des compétences exercées par les provinces.

Deux situations sont envisageables. D'une part, il s'agit de remplacer les provinces par des entités supracommunales expressément visées à l'article 41 de la Constitution (A.). D'autre part, les structures de remplacement pourraient être inspirées par les diverses entités supracommunales de coopération, déjà présentes dans la plupart des provinces (B.).

A. Remplacement par des collectivités supracommunales visée aux articles 41, 162 et 170 de la Constitution

293. Comme nous l'avons précisé dans la seconde partie de l'étude, dans la section « observations méthodologiques », la Constitution, en son article 41, offre la possibilité de créer des « collectivités supracommunales ». Nous nous permettons de renvoyer à cette section pour plus de détails. Celles-ci, pour rappel, bénéficieront du principe d'autonomie locale et seront constitutionnellement en charge de la gestion de tout ce qui est d'un « intérêt supracommunal ». Par ailleurs, ces entités devront respecter les principes qui gouvernaient déjà les provinces aux termes de l'article 162 de la Constitution : l'élection directe des membres des conseils, la publicité des séances des conseils, la publicité des budgets et des comptes et l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral. L'intérêt majeur de ces collectivités supracommunales est sans conteste le maintien d'un pouvoir fiscal propre (art. 170, de la Constitution).

294. À ce stade, on peut toutefois douter de l'intérêt d'introduire de nouvelles collectivités supracommunales en lieu et place des provinces existantes. En effet, le mode de fonctionnement des unes est très proche, voire même en de nombreux points complètement identique, à celui des autres. Le meilleur exemple en est d'ailleurs que l'article 162 de la Constitution rend applicable aux collectivités supracommunales exactement les mêmes principes de fonctionnement que ceux par lesquels il régit les institutions provinciales. La sixième réforme de l'État n'a donc rien apporté de fondamentalement nouveau dans ce contexte.

295. S'il est possible de remplacer les cinq provinces par cinq collectivités supracommunales, il est également envisageable de doter le territoire wallon d'un nombre plus élevé de ces entités. Comme nous venons de le dire, les collectivités supracommunales présentent à bien des égards de grandes similitudes, voire des caractéristiques identiques avec les institutions provinciales. Deux réflexions nous viennent à l'esprit dans l'hypothèse de l'introduction d'un plus grand nombre d'entités supracommunales.

296. La première considération que l'on peut émettre à propos de la création de plusieurs institutions supracommunales sur le territoire d'une même province actuelle a trait à la probable multiplication des mandats électifs et des rémunérations qui s'y attachent. En effet, si l'on postule que l'on souhaite créer sur le territoire d'une province plusieurs collectivités supracommunales, celles-ci devraient disposer chacune d'une assemblée directement élue et d'un collègue responsable devant celle-ci. Quant au nombre de sièges dans cette assemblée, deux situations peuvent alors se présenter.

Dans la première, il est décidé de conférer à l'ensemble des conseils supracommunaux un nombre de sièges qui n'excède pas celui de l'ancien conseil provincial. Prenons l'exemple de la province de Liège et imaginons que son territoire soit divisé en trois collectivités supracommunales. L'actuel conseil provincial de Liège comptant 56 membres, il conviendrait donc de veiller à ce que le total des sièges cumulés des différentes assemblées supracommunales n'excède pas 56. Or, une telle solution soulève des interrogations sur le plan de la justice électorale car elle entraînerait, dans chacune des trois nouvelles assemblées, une *réduction de l'effet proportionnel du scrutin* et un *accroissement corrélatif du seuil naturel pour la dévolution des sièges*. Aussi, la collectivité supracommunale dans laquelle se situe une grande ville voit, au sein de son assemblée, le poids relatif de cette ville s'agrandir considérablement. À titre d'exemple, la ville de Liège compte 196.337 habitants. On mesure aisément que ce chiffre présente une proportion toute différente s'il est mis en rapport avec les 1.103.745 habitants de la province de Liège (soit 17,7 %) ou de celle, par exemple, de l'arrondissement de Liège, qui compte 622.725 habitants (soit 31,5 %) ¹⁶⁴.

Dans la seconde situation, il serait remédié à cette diminution de la proportionnalité par l'octroi aux assemblées supracommunales d'un nombre de sièges tel que le seuil naturel au sein de celles-ci, pour la dévolution des sièges, ne serait pas plus élevé qu'au sein de l'ancien conseil provincial. Or, ici également, un inconvénient existe car une telle mesure nécessiterait une augmentation importante du nombre de sièges. On peut estimer que l'on assisterait, pour le total des assemblées supracommunales de l'ancienne province de Liège, à une augmentation sensible d'élus par rapport aux 56 actuellement. Une telle réforme pourrait être perçue comme allant à contre-courant des mesures jusqu'à présent préconisées (et réalisées) et qui ont conduit à une réduction du nombre de mandats à tous les échelons de pouvoir.

297. La deuxième réflexion que nous inspirerait la création de plusieurs institutions supracommunales sur le territoire d'une même province actuelle est celle d'un potentiel surcoût administratif induit par la multiplication des structures, surcoût qui concernerait l'appareil administratif (bâtiments, personnel, etc.). On ne voit par ailleurs pas, en droit public actuel, comment l'on pourrait se passer, au sein de ces nouvelles collectivités, d'un directeur général et d'un directeur financier, l'existence de l'un comme l'autre étant rendue nécessaire par une multitude de textes légaux, dont certains relèvent de la compétence de l'autorité fédérale et échappent donc au champ d'action des autorités régionales. Par ailleurs, une entité supracommunale, dès lors qu'elle a du personnel, doit bien avoir un chef de personnel. Le statut de ce personnel serait aussi à déterminer.

298. Pour ces raisons, des réserves nous semblent devoir être émises quant à la création de plus de cinq institutions de ce type. Au surplus, on signalera les conclusions d'une étude scientifique, menée conjointement par des chercheurs géographes des Universités d'Anvers et de Louvain-la-Neuve, laquelle dément l'existence de « bassins de vie » de dimension infra-provinciale dans le quotidien des

¹⁶⁴ Les statistiques actualisées de la population sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.ibz.rn.gov.be/fr/population/statistiques-de-population/>.

citoyens wallons et qui confirme que le territoire provincial reste une réalité tangible et non simplement juridique¹⁶⁵.

*

299. Enfin, à supposer que l'on applique l'article 41 de la Constitution aux fins de supprimer les institutions provinciales et de les remplacer par des entités supracommunales de ce type, il reste un point important à traiter, celui du mode d'élection de l'organe délibératif directement élu par la population. Se pose à ce moment la question des modes de scrutin, dont celui du découpage du territoire supracommunal en circonscriptions électorales.

300. Prenons l'exemple d'une entité supracommunale qui couvre tout à la fois une grande ville de la Région wallonne (Charleroi, Liège, Namur ou Mons) et un certain nombre de communes qui se situent dans sa périphérie immédiate et avec lesquelles elle forme un ensemble urbain.

301. Une première solution serait de réunir l'ensemble du territoire en une circonscription unique. Ceci aurait pour conséquence de favoriser la représentativité de la métropole au détriment des autres communes, dès lors que, par définition, il est interdit d'accorder un nombre de siège proportionnellement plus important aux communes moins peuplées qu'à la commune-métropole.

302. Une seconde solution consisterait à établir plusieurs circonscriptions électorales au sein de cette entité supracommunale. Or, il résulte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que lorsque des circonscriptions électorales sont établies, chacune d'entre elles doit, afin de satisfaire au prescrit du caractère proportionnel de l'élection, envoyer au moins quatre élus vers l'assemblée dont les sièges sont à pourvoir¹⁶⁶. Ceci signifierait que, si l'on souhaitait réserver une circonscription électorale distincte à une petite commune qui ferait partie d'une telle collectivité supracommunale, il faudrait démultiplier d'autant les sièges à accorder à la commune-métropole, ce qui peut facilement conduire à la constitution d'assemblées pléthoriques, dont le nombre de sièges pourrait de loin dépasser celui des actuels conseils provinciaux. Cette piste n'est manifestement pas digne d'être poursuivie.

Si ce second scénario, pourtant peu praticable, est exposé ici, c'est parce qu'il est présent dans l'esprit de beaucoup de mandataires locaux qui, à notre sens trop facilement, estiment que la création d'entités supracommunales constituerait *ipso facto* une garantie de la représentation de leur commune au sein de l'assemblée supracommunale à élire.

B. Remplacement par des entités supracommunales de type « 27+1 »

303. Au fil des années, les provinces wallonnes ont développé, chacune pour ce qui la concerne, des structures plus ou moins intégrées de concertation entre la province et les communes, ainsi que, le cas échéant, d'autres acteurs locaux.

¹⁶⁵ Isabelle THOMAS, Arnaud ADAM and Ann VERHETSSEL, « Migration and commuting interactions fields: a new geography with community detection algorithm ? », *Belgeo, Revue belge de géographie*, 2017/3, pp. 1-21.

¹⁶⁶ C. const., arrêt n° 169/2015, 26 novembre 2015. *Voy. ég.* F. BOUHON, « L'arrêt de mort des (trop) petites circonscriptions électorales wallonnes », *J.T.*, 2016, pp. 89-93.

304. Ce modèle de fonctionnement peut notamment être illustré à l'aide des exemples suivants.

305. Le Brabant wallon, par la résolution du conseil provincial du 26 février 2015, a créé la plateforme de concertation entre la province et les 27 communes du Brabant wallon appelée « Conseil 27 + 1 ». Ce dernier réunit les 27 communes représentées par leur bourgmestre ou un membre du collège communal qu'il désigne, ainsi que la province du Brabant wallon représentée par son collège. Le secrétariat du « Conseil 27 + 1 » est assuré par la directrice générale. Enfin, le gouverneur, un membre de chaque groupe politique du conseil provincial ainsi qu'un représentant de l'Intercommunale sociale du Brabant wallon (ISBW) et de l'Intercommunale du Brabant wallon (IBW), y sont invités en tant qu'observateurs.

306. À Liège, c'est l'ASBL « Liège-Europe-Métropole » qui sert de courroie de transmission entre les différents acteurs des arrondissements de Liège, de Huy-Waremme et de Verviers. Ses deux organes de décision sont le Conseil d'administration et l'Assemblée générale, laquelle est composée des 84 bourgmestres des communes concernées, des membres du collège provincial, du Président du conseil provincial ainsi que des membres élus des conseils d'administration des conférences d'arrondissement. Si l'ASBL est le lieu de discussion des différents projets communs, il revient *in fine* au conseil provincial de Liège de valider l'attribution des fonds.

307. Dans la province de Luxembourg, la « Conférence luxembourgeoise des Élus » constitue l'organe *ad hoc*, et réunit les bourgmestres des 44 communes du territoire ainsi que des acteurs provinciaux (membres du collège provincial, directeur général provincial et gouverneur), mais également des parlementaires luxembourgeois et le Président des directeurs généraux communaux. Il est régi par un contrat de supracommunalité approuvé le 17 juin 2016, et avalisé par les 44 communes du territoire.

308. La Province de Namur a, quant à elle, mis en place un conseil consultatif dénommé « Forum provincial des Communes », composé des 38 bourgmestres, des quatre députés provinciaux, de deux conseillers provinciaux par groupe politique, du gouverneur et d'experts.

309. Si ces organes de concertation partagent l'avantage de faire dialoguer les deux niveaux de pouvoirs locaux et de structurer l'exercice de projets communs, les principaux inconvénients sont, d'une part, l'absence de pouvoir fiscal propre, et d'autre part le fait que les obligations de transparence qui pèsent sur les institutions provinciales classiques ne trouvent pas à s'appliquer à ces structures nouvelles créées.

310. Pour ce qui est du premier inconvénient, il suffit de relever que la situation financière de la Communauté française ne lui permet pas de reprendre à son compte le service financier des activités actuellement exercées par les institutions provinciales (*voy. infra*), si bien que le transfert d'un poste aussi important que, par exemple, l'enseignement provincial, à des structures du type « 27 + 1 », s'avère financièrement non envisageable. En effet, l'enseignement provincial est actuellement financé en grande partie par les recettes fiscales de la province, dont ne disposeraient toutefois ni la Communauté française, ni la structure du type « 27 + 1 ». De la sorte, cette voie de coopération supracommunale ne se recommande que pour des projets à impact budgétaire très légers, voire à incidence budgétaire neutre.

311. Le second inconvénient, bien qu'il puisse être en partie réglé par l'adoption de dispositions statutaires spécifiques, est inhérent au caractère hors-champ du droit public des structures qui existent

pour la plupart sous la forme d'ASBL, voire de simples associations de fait. Celles-ci ne sont, légalement, pas tenues d'assurer la publicité de leurs débats et documents¹⁶⁷, et elles ne sont pas plus soumises à une tutelle administrative ou au contrôle de la Cour des comptes. Au surplus, la forme même d'ASBL semble, à l'heure actuelle, être remise en cause pour l'exercice de missions de service public. Nous renvoyons à cet égard à nos développements relatifs aux propositions de réforme des ASBL provinciales.

312. Enfin, il convient de relever que les difficultés prémentionnées ne peuvent pas non plus être solutionnées par le recours à une structure mixte mélangeant des membres élus à l'échelon d'une circonscription provinciale et des représentants des communes. En effet, pour disposer d'un pouvoir fiscal propre, il est nécessaire qu'une assemblée soit composée uniformément de membres qui ont été élus au premier degré, en cette même qualité. La simple adjonction de conseillers communaux élus dans différentes communes – c'est-à-dire dans des organes qui disposent bel et bien, en cette qualité-là, d'un pouvoir fiscal propre – n'en fait pas naître un dans le chef de l'assemblée dans laquelle ces différents conseillers communaux se trouveraient réunis.

III. SUPPRESSION DES INSTITUTIONS PROVINCIALES SANS REMPLACEMENT

313. Si l'on décide de supprimer les provinces sans les remplacer par une des structures évoquées précédemment, se pose alors la question de la reprise des compétences qu'elles exercent à présent. L'enjeu est de taille, et représente, pour les cinq provinces wallonnes, un budget annuel de dépenses de près de 900 millions d'euros¹⁶⁸. Il serait aussi indispensable d'envisager l'avenir du personnel administratif et du patrimoine immobilier des institutions supprimées.

314. Dans le cadre de la présente section, nous envisagerons successivement deux hypothèses. La première consiste en la reprise par les autorités législatives compétentes (A.), tandis que la seconde implique le transfert vers le niveau communal (B.). Il est à cet égard intéressant de remarquer que c'est exactement la même dichotomie qui avait été présentée lors d'une discussion similaire sur l'avenir des provinces, et ce en 1973¹⁶⁹...

315. Enfin, une reprise partielle des attributions provinciales est également possible. Nous consacrons à ce point des développements ultérieurs (C.).

A. Reprise des compétences par les autorités législatives compétentes

316. Classiquement, la disparition d'un organe dépositaire d'un certain nombre de compétences conduit à la reprise de celles-ci par l'autorité législative compétente. Dans le cas des provinces, qui sont

¹⁶⁷ Des obligations documentaires et comptables existent à l'égard des ASBL, mais elles sont nettement en-deçà de celles qui pèsent sur les institutions provinciales classiques actuellement consacrées en droit public.

¹⁶⁸ Ce montant s'entend sans subventions traitements et subventions PMS versées par la Communauté française.

¹⁶⁹ Gilbert MOTTARD, « Haro sur la province ! », *Discours d'ouverture, session ordinaire du Conseil provincial*, octobre 1973, Ans, Larock, p. 15.

des pouvoirs subordonnés, la question de la reprise des compétences est multiple. En effet, les provinces peuvent, indistinctement, agir dans des matières qui relèvent tantôt de la compétence de l'autorité fédérale, tantôt de celle de la Région wallonne et tantôt de celle compétence de la Communauté française. Les chiffres et tableaux, exposés dans la deuxième partie de la présente étude, illustrent ce point. Il nous incombe par conséquent d'effectuer une analyse séparée pour chacune de ces reprises éventuelles, qui obéissent à des logiques particulières selon qu'il s'agit de l'autorité fédérale, de la Communauté française ou de la Région wallonne (l'hypothèse d'une reprise par la Communauté germanophone pour les attributions provinciales que la province de Liège exerce au sein des prérogatives de la Communauté germanophone a été laissée en dehors du champ d'expertise de la présente étude).

1. Reprise des compétences par l'autorité fédérale

317. La reprise, par l'autorité fédérale, de ses propres compétences, n'entraînerait, à proprement parler, pas de difficulté d'ordre juridique.

318. En effet, à la lumière des chiffres exposés dans la deuxième partie de l'étude, les moyens, tant financiers qu'humains, que les provinces déploient dans le champ des prérogatives fédérales sont marginaux. Les dépenses provinciales en ces matières s'élèvent à 0,3 % des dépenses provinciales globales.

319. On rappellera qu'en tout état de cause, les services du gouverneur seront, eux, maintenus en cas de suppression des institutions provinciales (*voy. supra*). Or, un certain nombre de compétences de nature fédérale leur incombent et seront dès lors toujours exercées à un niveau provincial.

2. Reprise des compétences par la Région wallonne

320. Le transfert à la Région wallonne des compétences régionales actuellement exercées par les provinces ne poserait guère de difficultés juridiques de principe.

321. Cela étant, il conviendrait alors pour la Région wallonne de régler le statut de l'ensemble du personnel repris. Cinq statuts différents existent actuellement pour les fonctionnaires provinciaux, en fonction de leur province. Deux solutions existent. La première est d'opérer une reprise de ces fonctionnaires dans le statut de la fonction publique de la Région wallonne, mais cette solution présente l'inconvénient d'un potentiel surcoût financier important. La deuxième possibilité est de laisser subsister ces agents dans leur statut actuel, concevant celui-ci en tant que cadre d'extinction. L'avantage de cette solution est celui de sa prévisibilité financière ; l'inconvénient est celui de sa relative lourdeur administrative dès lors qu'au sein d'un même service régional, potentiellement, six statuts vont coexister – à savoir, celui de la Région wallonne et celui des cinq statuts provinciaux. Cela étant dit, l'informatisation permet de surmonter cette difficulté administrative.

322. Pour ce qui est, d'autre part, de la reprise par la Région wallonne des ressources immobilières et patrimoniales, il convient de rappeler que le principe en droit belge, lors d'une reprise totale d'une prérogative d'une institution vers une autre est celui du transfert sans indemnité. Ce principe est

consacré à l'article 12 de la LSRI¹⁷⁰, et a, à notre sens, également vocation à s'appliquer aux transferts ici discutés.

323. Les compétences que la Région wallonne exercerait et financerait désormais seule seraient donc les compétences énumérées comme régionales dans la partie 2, observations méthodologiques, de l'étude (voy. supra, point 160).

324. Au regard des chiffres présentés dans la deuxième partie de la présente étude, aux tableaux 1.1.6. et 2.1.6., ainsi qu'aux tableaux 3.1.6. et 3.2.6., le montant que les provinces investissent actuellement, annuellement, dans ces matières représente 393.937.531,08 € au service ordinaire, et 47.538.353,20 € au service extraordinaire. S'il est exact, comme nous venons de le dire, que les biens meubles et immeubles, dans le cadre d'un tel transfert, devraient être transférés sans indemnité, il en irait de même, à notre sens, de la quote-part de la dette provinciale, dont les institutions provinciales auraient démontré qu'elles puiseraient leur régime dans des dépenses afférentes à leur matière. Ce point nécessiterait un accord par concertation.

325. Nous reviendrons, dans le cadre de nos pistes de réformes relatives à l'hypothèse d'un maintien des provinces, sur la possibilité de retirer à la province les seules compétences régionales et ainsi opérer une reprise asymétrique.

3. Reprise des compétences par la Communauté française

326. Enfin, la reprise de compétences propres de la Communauté française ne pose, elle non plus, *a priori*, aucune difficulté juridique particulière. Ainsi, l'enseignement, la culture, les centres PMS, la formation et la jeunesse pourraient être récupérés par la Communauté française.

327. Un écueil de taille vient cependant nuancer cette simplicité apparente. La situation de la Communauté française est, en effet, caractérisée par un inconvénient majeur : à ce jour, elle est financièrement incapable d'absorber les compétences exercées par les provinces (a.). En outre, la solution qu'apporterait une régionalisation de ces matières en application de l'article 138 de la Constitution ne nous semble pas non plus être en mesure de pallier ce problème (b.).

a. L'impossibilité financière de reprise des compétences communautaires exercées par les provinces

328. Avant tout, il convient de rappeler succinctement les différents mécanismes de financement dont la Communauté française dispose afin d'exercer les compétences qui lui sont dévolues. Ces mécanismes peuvent se résumer à cinq sources de financement : la perception de recettes non fiscales (droit d'inscription, etc.)¹⁷¹ ; une partie attribuée du produit de la TVA et une partie attribuée du produit

¹⁷⁰ « Les biens meubles et immeubles de l'Etat, tant du domaine public que du domaine privé, indispensables à l'exercice des compétences des Régions et des Communautés, leur sont transférés sans indemnité ».

¹⁷¹ Ceci comprend également, à titre anecdotique en pratique, les donations et les legs qui auraient été faits en faveur d'une Communauté (article 2, alinéa 2, de la Loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 (ci-après LSFIn), *Moniteur belge*, 17 janvier).

de l'IPP¹⁷² ; des dotations de l'autorité fédérale¹⁷³ ; un mécanisme de transition pour les années 2015 à 2033¹⁷⁴ et, enfin, des emprunts¹⁷⁵.

329. Quant au pouvoir fiscal de la Communauté française, pourtant constitutionnellement consacré (art. 170, § 2, de la Constitution), il n'est en réalité que théorique puisque son application se heurte à l'absence d'homogénéité territoriale francophone et l'impossibilité constitutionnelle de sous-nationalités à Bruxelles.

330. En l'absence de levier fiscal, la Communauté française est structurellement vulnérable sur le plan financier, car entièrement dépendante des dotations qu'elle perçoit dans le cadre de la LSRI, celle-ci constituant, à côté d'hypothétiques donations et legs, si on laisse la possibilité strictement encadrée de recourir à l'emprunt.

331. Or, la lecture de la deuxième partie de la présente étude, relative aux chiffres et graphiques de l'activité des provinces wallonnes, démontre que les cinq provinces s'investissent d'une manière importante dans les compétences de la Communauté française, en y réalisant à charge des deniers provinciaux des dépenses importantes. Ainsi, les provinces allouent plus de 300 millions d'euros annuellement à la seule matière de l'enseignement provincial, qui comprend un large pan de l'enseignement secondaire technique et supérieur de type court.

Plus généralement, les provinces, si l'on se réfère aux comptes des exercices 2014 à 2016, ont dépensé en moyenne 56 % de leurs moyens annuels au sein du giron des compétences communautaires. Cela revient au total à un demi-milliard d'euros. Ce chiffre, ramené au budget de la Communauté française, correspond à 5 % du budget 2016 de la Communauté française¹⁷⁶.

Si l'on combine ces chiffres avec la lecture de la troisième partie de la présente étude, relative au questionnaire à destination des collèges provinciaux, on remarque que ces chiffres sont amenés à croître tant les provinces se saisissent de plus en plus de missions communautaires.

332. On signalera, enfin, que différentes raisons juridiques pourraient rendre la reprise des compétences provinciales en matière communautaire plus lourdes encore pour la Communauté française. Un exemple illustre notre propos. On se rappellera qu'actuellement, en matière d'enseignement, le réseau subventionné – dont fait partie le réseau provincial – reçoit 75 % du forfait par élève alloué au réseau organisé par la Communauté française¹⁷⁷. La reprise de cet enseignement fera

¹⁷² Articles 36 et suivants de la LSFIn.

¹⁷³ Articles 47/4 à 47/11 de la LSFIn.

¹⁷⁴ Article 48/1 de la LSFIn. Au contraire de la Région wallonne, le montant du mécanisme de transition pour la Communauté française est actuellement légèrement négatif (-63 millions d'EUR), ce qui signifie que, pour elle, le régime, à partir de 2025 va s'améliorer – mais dans des proportions infimes seulement (à savoir qu'elle va, pendant dix ans, recevoir annuellement 6,3 millions d'EUR en plus). Voy. Philippe BOVEROUX et Luc SIMAR, *Perspectives budgétaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Wallonie, Dossiers du CESW*, Liège, Conseil économique et social de Wallonie, novembre 2014, p. 7 (étude disponible sur le site du Conseil économique et social de Wallonie : www.cesw.be, rubrique 'Publications').

¹⁷⁵ Articles 49 et 49bis de la LSFIn. Ceux-ci sont cependant soumis à de nombreuses conditions.

¹⁷⁶ Décret du 10 décembre 2015 contenant le budget des recettes de la Communauté française pour l'année budgétaire 2016, *Moniteur belge*, 24 décembre.

¹⁷⁷ Voy. l'article 18 du décret de la Communauté française visant à améliorer les conditions matérielles des établissements de l'enseignement fondamental et secondaire, *Moniteur belge*, 2 août. Voy. ég. les travaux préparatoires de l'article 32 de la loi du 29 mai 1959 dite du pacte scolaire, Rapport de la Commission de l'Instruction publique, *Doc. parl.*, Ch., sess. 1958-1959, n° 199/2, p. 10.

basculer les établissements visés dans le réseau de l'enseignement officiel subventionné vers le réseau officiel de la Communauté et obligera dès lors la Communauté à augmenter de 25 % son financement envers ceux-ci. La barre du demi-milliard d'euros précédemment indiquée devrait, par ce mécanisme, être aisément dépassée.

333. Par conséquent, la reprise en bloc de toutes les activités exercées par les provinces dans des domaines communautaires s'avèrera assez certainement impraticable pour la Communauté française.

b. Les obstacles à la solution de régionalisation de l'exercice des compétences communautaires

334. Une des solutions souvent évoquées pour pallier l'impécuniosité de la Communauté française sans recourir à sa suppression – ce qui supposerait une majorité spéciale au niveau fédéral, et, *a fortiori*, l'accord des partis néerlandophones – est la régionalisation de l'exercice des compétences communautaires en application de l'article 138 de la Constitution, dit « clause de la Saint-Quentin ». Cette clause permet, pour autant que les trois collectivités y consentent, que la Communauté française abandonne l'exercice de certaines compétences au profit de la Région wallonne et de la Commission communautaire française (COCOF) sur leur territoire respectif. La mise en œuvre de l'article 138 de la Constitution nécessite l'adoption par le Parlement de la Communauté française, à la majorité des deux tiers, d'un décret spécial par lequel la Communauté se défait de l'exercice de tout ou partie de ses compétences. La réception de celles-ci par la Région wallonne et la COCOF, quant à elle, doit faire l'objet d'un décret par entité, adopté à la majorité ordinaire.

335. Le droit constitutionnel, et plus particulièrement l'article 138, ne s'opposent pas, dans la rigueur des principes, au transfert de l'intégralité des compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la COCOF. L'exercice de compétences communautaires qui représentent actuellement un poids budgétaire important notamment pour les provinces – comme l'enseignement dont on a traité *supra* – pourraient donc être transféré à ces deux entités.

336. Néanmoins, une série de nuances doivent être apportées.

337. En effet, si la faisabilité financière de la clause de Saint-Quentin est totale pour la Région wallonne – qui peut en effet compter sur trois voies de financement : son budget propre, les dotations de la Communauté française en raison même du transfert de compétences, ainsi que son pouvoir fiscal propre (article 170 de la Constitution) – la situation est très différente pour la COCOF. Cette dernière entité ne dispose, en effet, d'aucun pouvoir fiscal propre en raison de l'absence de sous-nationalités à Bruxelles. Son financement repose donc exclusivement sur des dotations¹⁷⁸. Il est exact qu'un palliatif (partiellement suffisant) existe. Ainsi, l'article 83^{quater}, §1^{er}, al. 1^{er} et 2, de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises instaure un droit de tirage au bénéfice de la COCOF et à charge du budget de la Région de Bruxelles-Capitale. Ce mécanisme permet de faire peser sur le budget de la Région – entité dotée d'un pouvoir fiscal propre – le coût de l'exercice par la COCOF de compétences communautaires. Ce mécanisme est cependant soumis à une double limitation. D'une part, il est astreint à une clef de répartition de 80 % pour la Commission communautaire française et de 20 % pour la Commission communautaire flamande. D'autre part, le montant de ce droit de tirage est plafonné par la loi spéciale. En résumé, ce mécanisme de financement, bien que pérenne, est insuffisant

¹⁷⁸ Ainsi que, de façon anecdotique, la faculté de recevoir des subventions, des donations et des legs.

pour pallier l'impécuniosité de la COCOF, spécialement dans une perspective d'élargissement significatif de ses compétences, et dans un contexte de croissance démographique en Région de Bruxelles-Capitale. Certes, le Parlement régional bruxellois peut transférer de son propre chef des moyens supplémentaires aux deux commissions communautaires, suivant une clé de répartition de 80 % pour la COCOF et de 20 % pour la COCON (article 83*bis* de la loi spéciale sur Bruxelles), mais ces moyens financiers supplémentaires sont précaires en ce qu'ils sont soumis au principe de l'annualité budgétaire, ce qui rend leur allocation incertaine et contingente. Il ne peut être sérieusement envisagé de bâtir la politique de financement d'une entité comme la COCOF sur de telles prémises. La doctrine récente est également attentive à ce constat¹⁷⁹.

B. Reprise des compétences par les communes

338. Dans le spectre des possibles, il importe de se pencher sur la solution, parfois évoquée, d'une reprise par les communes wallonnes des missions actuellement exercées par les provinces.

339. Juridiquement, une telle « reprise » par les communes est envisageable. Avec la disparition des provinces, les compétences fédérales, régionales et communautaires autrefois exercées par elles retournent en principe à leurs autorités de tutelle respectives. Cependant, les communes sur le territoire desquelles se trouvent les anciennes infrastructures provinciales peuvent déclarer qu'elles exerceront dorénavant ces missions, en les considérant qu'elles relèvent de leur intérêt communal (article 41, alinéa 1^{er}, de la Constitution). De même, les différentes entités (autorité fédérale, Région wallonne et Communauté française) peuvent, par une loi pour la première, un décret pour les secondes, expressément confier l'exercice de ces missions aux communes.

340. Or, lorsqu'une commune déclare qu'une matière relève de son intérêt communal, c'est une décision qui n'engage que cette commune et ses seuls contribuables. Dès lors, se pose immédiatement la question de savoir qui, sur le plan financier, est amené à prendre en charge les dépenses résultant d'une telle déclaration. En droit public belge, la réponse à cette question ne peut être que : les habitants de cette commune. De la sorte est posé le problème important de la charge financière, le cas échéant, lourde, qui est générée par les institutions jusqu'alors provinciales qui se trouveraient localisées dans l'une ou l'autre commune. Prenons un exemple concret. La Haute École de la Province de Liège (HEPL) est implantée sur 5 communes différentes (Liège, Seraing, Verviers, Huy et Theux). Chaque année, ce sont près de 8 000 étudiants qui y sont inscrits, tandis que l'institution regroupe environ 800 agents dont 600 professeurs. L'origine communale de la population étudiante est naturellement variée, et s'étend au-delà des frontières des cinq communes. La reprise de ces activités par chacune de ces communes aurait dès lors, outre des conséquences administratives et logistiques lourdes, une incidence considérable sur leurs budgets. La situation de la Haute École provinciale de Hainaut Condorcet (HEPH Condorcet) obéit à la même logique. Avec un nombre similaire d'étudiants et d'agents, elle est actuellement implantée sur le territoire de sept communes différentes (Mons, Morlanwelz, Saint-Ghislain, Ath, Mouscron, Tournai et Charleroi). Les règles du droit public belge sont, à cet égard, inflexibles : c'est l'entité communale qui déclare d'intérêt communal une institution qu'elle est amenée à financer.

¹⁷⁹ Pour de plus amples explications de ces différents mécanismes financiers, voy. Benoit BAYENET, Dominique DARTE et Marc BOURGEOIS, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, 2017, 994 pages.

341. On le constate, *l'effet de péréquation* qui existait à l'échelle d'une province et qui permettait de faire peser d'une manière diffuse les coûts de telles infrastructures sur toutes les communes du territoire, disparaît en cas de reprise par les communes territorialement visées.

342. Les développements qui précèdent méritent, à notre sens, d'être particulièrement signalés à propos des grandes villes de Wallonie, entités communales dans lesquelles se concentrent la presque totalité des grandes infrastructures scolaires, muséales, sportives et culturelles des actuelles institutions provinciales. Il n'est point nécessaire de dresser ici un tableau de la situation financière, déjà difficile, des grandes villes wallonnes, et des externalités budgétaires que celles-ci doivent déjà actuellement assumer, notamment aussi en raison du fait que nombre d'étudiants qui y résident factuellement sont toujours administrativement domiciliés en dehors de celles-ci, au domicile des parents. Cette disparité entre recettes et dépenses ne ferait que croître en cas de reprise des infrastructures provinciales par le niveau communal. Au demeurant, un certain nombre d'exemples ont dans un passé assez récent précisément emprunté le chemin inverse : ainsi, l'importante bibliothèque des Chiroux, située dans la ville de Liège, était autrefois gérée par la ville seule. Incapable de faire face financièrement au maintien de cette bibliothèque, la ville a cédé à la Province la gestion de celle-ci en 2005.

Un remède à cette surcharge financière reposant sur une institution communale pourrait être celui d'une cotisation s'étendant sur plusieurs communes. Or, les obstacles légaux ne manqueraient pas en raison notamment :

- du principe de l'autonomie communale (une commune peut décider que cette participation n'est pas de son intérêt communal) ;
- du principe de l'annualité budgétaire (*quid* si une commune ne paye pas le montant qu'elle avait initialement promis de verser ?) ;
- du principe d'égalité des Belges et des élèves, expressément inscrit à l'article 24, §4, de la Constitution qui interdit formellement que soient pratiqués des minervaux d'un montant différencié en fonction de l'origine géographique des élèves au sein du Royaume.

343. En conclusion, la solution de reprise des activités provinciales par les communes wallonnes nous paraît bancale.

C. Reprise partielle (*voy.* Titre II)

344. La reprise partielle des compétences des provinces, par exemple par la seule Région wallonne, suppose le maintien des institutions provinciales pour les autres types de compétences. Nous renvoyons à cet égard au Titre II de la présente partie.

TITRE II

L'HYPOTHÈSE DU MAINTIEN DES INSTITUTIONS PROVINCIALES

345. Vu les complexités institutionnelles qui, à ce stade, paraissent difficilement permettre une suppression complète et à délai rapproché des institutions provinciales, le second titre de notre analyse relative aux hypothèses d'avenir des provinces wallonnes est dès lors axé sur le maintien des provinces. À partir de cette supposition, deux grands chemins sont envisageables, le *statu quo* (I.) ou la réforme (II.). Nous pencherons, naturellement, vers le second.

I. SCÉNARIO DU STATU QUO

346. Dans un souci d'exhaustivité, il nous appartient de mentionner l'hypothèse consistant à ne rien faire et à laisser subsister les institutions provinciales dans leur stade d'organisation actuel, sans les soumettre à aucune réforme. Nous renvoyons aux trois premières parties de l'étude pour connaître le contour de ce que serait un *statu quo*.

347. Il va de soi que ce scénario n'est évoqué ici qu'à titre purement académique et qu'il ne recueille pas notre adhésion.

II. SCÉNARIO D'UNE RÉFORME DES PROVINCES

348. Les auteurs de la présente étude ont pris connaissance, comme instrument démocratiquement légitimé par l'assemblée directement élue qui est compétente en la matière, de la Déclaration de politique régionale présentée par le Parlement régional wallon en sa séance du 28 juillet 2017¹⁸⁰.

349. À la lecture des réponses des collègues provinciaux au questionnaire institutionnel, il nous semble donc pertinent d'envisager un certain nombre de réforme des institutions provinciales. Ainsi, nos réflexions nous amèneront à aborder successivement la reprise de compétences régionales (A.) la question du Fonds des provinces (B.) la réforme des ASBL provinciales (C.), l'institution gouvernementale (D.), ainsi que celle de la publication des normes provinciales (E.).

A. Reprise des compétences régionales

350. Par le passé, la Région wallonne a, à deux reprises, opéré, à charge des provinces, une reprise de l'exercice de certaines de ses compétences. La première opération a été matérialisée par le décret

¹⁸⁰ *Doc. parl.*, Parl. wall., sess. 2016-2017, n° 880/1.

wallon du 12 février 2004 qui dessaisit les provinces des voiries provinciales et des cours d'eaux non navigables¹⁸¹. Dix ans plus tard, le décret du 20 février 2014 réalise la même opération dans les domaines du logement et de l'énergie¹⁸². Techniquement, le dessaisissement a pris la forme d'un article formulé comme suit : « [l]es conseils et les collèges provinciaux ne peuvent, en vertu de l'intérêt provincial, prendre de délibérations ayant pour objet [la matière reprise par la Région] ».

351. La question se pose, sur le plan juridique, si la Région wallonne est en mesure de faire de même pour l'ensemble des compétences régionales.

352. Une telle reprise intégrale serait-elle compatible avec la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ? Selon la haute juridiction :

« L'atteinte à la compétence des provinces et, par voie de conséquence, au principe de l'autonomie locale, que comporte toute intervention, qu'elle soit positive ou négative, de l'État fédéral, des communautés ou des régions, dans une matière qui relève de leurs compétences, ne serait contraire aux dispositions citées au moyen, qui garantissent la compétence des provinces pour tout ce qui concerne l'intérêt provincial, que si elle était manifestement disproportionnée. Tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les provinces 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 »¹⁸³.

353. Or, la Cour ne définit pas ce qui, pour elle, constituerait « l'essentiel » des compétences des provinces, ni dans quelle mesure la reprise de certaines compétences violerait le principe de subsidiarité. Ainsi, aucune indication n'existe sur la question de savoir si « l'essentiel » doit être appréhendé sous un angle quantitatif ou qualitatif.

354. Si l'on se base sur la lecture des réponses au questionnaire institutionnel soumis aux collèges provinciaux, présentées dans la troisième partie de l'étude, les compétences régionales des provinces n'apparaissent *a priori* pas comme essentielles ou fondamentales, ni en termes de moyens, ni en termes de personnel, aux provinces wallonnes. Ce sont au contraire plutôt les compétences communautaires (enseignement, culture, etc.) qui forment, en règle générale, le noyau dur des missions des cinq provinces wallonnes de nos jours.

355. À cela, on peut également ajouter le cas de la Flandre où, récemment, les provinces se sont vues retirer un large pan de leurs compétences (la culture, le sport, l'aide à la jeunesse, l'égalité des chances et le bien-être) au profit de la Communauté flamande, et ce sans que cette réforme ait fait l'objet de critiques par la Cour constitutionnelle.

356. En résumé, et en l'absence d'indication par la Cour constitutionnelle de quelque balise, on peut estimer que la reprise par la Région wallonne de la totalité des compétences régionales actuellement exercées par les provinces n'est pas *a priori* incompatible avec le principe de l'autonomie des provinces.

357. Par conséquent, le législateur décrétoal wallon pourrait encore dessaisir les provinces des domaines d'activité suivants : agriculture, économie, environnement, patrimoine classé, santé (en sa partie régionale), voies et cours d'eau, infrastructures sportives, tourisme et politique sociale.

¹⁸¹ Décret wallon du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *Moniteur Belge*, 30 mars.

¹⁸² Décret de la Région wallonne du 20 février 2014 modifiant le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *Moniteur belge*, 19 mars.

¹⁸³ Cour const., arrêt n° 105/2015 du 2 juillet 2015, B.4. (nous soulignons).

358. On notera, à ce stade, que la reprise de l'intégralité de ces compétences impliquerait, pour la Région wallonne, de reprendre à sa charge les dépenses en matière de soutien aux zones de secours (prévues à l'article L2233-5, 1°, CDLD) et les dépenses faites en matière d'actions additionnelles de supracommunalité à la hauteur, actuellement, de 10 % du Fonds des provinces (art. L2233-5, 2°, CDLD). Nous y reviendrons *infra*, concernant les propositions relatives au Fonds des provinces.

359. La reprise des compétences régionales peut être soit intégrale, soit partielle. Ainsi, il est envisageable, pour le législateur wallon, de laisser subsister dans le giron provincial un certain nombre de compétences que celui-ci estime, pour diverses raisons, mieux exercées à ce niveau, en vertu du principe de subsidiarité. À cet égard, nous formulerons deux propositions dans la perspective de tels maintiens, qui ressortent de nos visites avec les collègues provinciaux.

360. En premier lieu, il ressort de nos visites de plusieurs collègues provinciaux qu'une crainte existe en ce qui concerne la gestion des infrastructures hospitalières en cas de reprise de cette matière par la Région wallonne. Cette crainte est notamment mue par le constat que la propension du secteur privé de s'investir dans cette matière connaît, si l'on prend comme échelon de référence le territoire wallon, des disparités importantes. La situation semble être perçue comme particulièrement alarmante en province de Luxembourg. En raison du lien étroit que ces activités présentent avec les matières communautaires ainsi que leur aspect de proximité, il pourrait être décidé de maintenir les infrastructures hospitalières dans le giron provincial ou, à tout le moins, de prévoir que la reprise de cette compétence par la Région n'ait lieu qu'en toute fin du processus de reprise intégrale par la Région wallonne des compétences actuellement exercées par les provinces.

361. En second lieu, pourraient être maintenus au sein du giron provincial les organismes et sociétés de revitalisation ou de développement économique, tels que la SPI+ pour la province de Liège ou IDELUX pour la province de Luxembourg. La connaissance du tissu économique local mais aussi l'utilité de ces organismes à une échelle plus réduite que le territoire wallon, pourraient, selon nous, plaider pour un maintien de ces instruments au niveau provincial. Bien entendu, cette exception ne vaudrait que pour un organisme de stimulation économique par province ; par ailleurs, on pourrait imaginer que le bénéfice de cette exception soit conditionné au non-dépassement d'un certain volume financier géré par ledit organisme.

B. *Phasing out* du Fonds des provinces

362. Dans le cadre d'une reprise des compétences régionales par la Région wallonne, il convient, dans un souci de cohérence, de se pencher sur l'avenir du Fonds des provinces.

363. Le Fonds des provinces constitue une dotation, fixée par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (art. L2233-2), octroyée par la Région wallonne aux provinces. Ce Fonds a été créé par une loi du 24 décembre 1948¹⁸⁴. Cette allocation récurrente et entièrement non affectée au bénéfice des provinces, au sortir de la guerre, était avant tout conjoncturelle, et avait pour but de « mettre au point un système de distribution qui, tout en sauvegardant l'équilibre des budgets, assurât aux provinces

¹⁸⁴ Loi du 24 décembre 1948 concernant les finances provinciales et communales, *Moniteur belge*, 6 janvier 1949.

qui ont dû comprimer exagérément leurs dépenses et s'endetter outre mesure, une somme de ressources proportionnée au volume de leurs divers besoin »¹⁸⁵.

364. La situation a, depuis, bien changé, mais le Fonds, lui, existe toujours. Son caractère intégralement non affecté a été atténué en 2014 de l'article L2233-5 du CDLD qui en affecte désormais une partie. Cet article, déjà mentionné, dispose :

« 1° chaque province affecte et verse aux communes, dans le courant de l'exercice concerné, un montant d'au minimum dix pour cent du Fonds des provinces pour la prise en charge des dépenses nouvelles financées par les communes suite à la mise en place des zones de secours ;

2° chaque province mobilise, au plus tard en 2018, dix pour cent du Fonds à des actions additionnelles de supracommunalité. Dans l'hypothèse où une province ne consacre pas au moins dix pour cent du Fonds à ces actions additionnelles de supracommunalité, ce pourcentage n'est pas inférieur au pourcentage du 1^{er} janvier 2014 ».

365. L'existence même du Fonds des provinces peut, à notre sens, faire l'objet d'une réflexion. Trois raisons nous conduisent à préconiser la suppression pure et simple, mais progressive, de ce Fonds.

366. La première raison est la répartition actuelle du Fonds. Celle-ci se fait en effet selon une clef de répartition qui, en termes de pourcentages, n'est pas en corrélation avec la population respective des provinces ; la clef est d'origine largement politique¹⁸⁶. Aux termes de l'article L2233-3 du CDLD, la répartition est la suivante :

« 1° 8,37 % pour le Brabant wallon ;

2° 43,87 % pour le Hainaut ;

3° 24,18 % pour Liège ;

4° 8,6 % pour le Luxembourg ;

5° 14,98 % pour Namur ».

367. La seconde raison est le caractère relativement peu important des montants obtenus du Fonds dans le budget global des provinces. On remarque, historiquement, une décroissance de la proportion entre les montants qui proviennent du Fonds des provinces et les autres moyens de la province. Ainsi, la part du Fonds équivalait à 44 % des recettes totales des provinces en 1971¹⁸⁷, mais elle ne représentait plus que 10,34 % en moyenne pour les chiffres des comptes cumulés des cinq provinces en 2016. La proportion pour chaque province n'est certes pas équivalente et on ne compte pas moins de 8 % d'écart entre la province pour laquelle la dotation provenant du Fonds des provinces est proportionnellement la plus faible – Liège – et celle dont cette part est la plus élevée par rapport au budget annuel propre – Namur.

¹⁸⁵ *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1947-1948, n° 492, p. 23.

¹⁸⁶ À titre de comparaison, la répartition, dans les années 1970, prenait en compte plusieurs tranches : un forfait fixe, une part fixée au prorata du nombre d'habitant, une part fixée au prorata des subventions de fonctionnement de l'enseignement provincial, une part fixée au prorata de la longueur des routes provinciales et une part fixée au prorata de la superficie, *voy.* Gilbert MOTTARD, « Haro sur la province ! », *Discours d'ouverture, session ordinaire du Conseil provincial*, octobre 1973, Ans, Larock, p. 38.

¹⁸⁷ Gilbert MOTTARD, « Haro sur la province ! », *Discours d'ouverture, session ordinaire du Conseil provincial*, octobre 1973, Ans, Larock, p. 43.

368. Si l'on confronte le montant qu'une province perçoit par le Fonds des provinces à l'ensemble de ses recettes¹⁸⁸, les chiffres pour l'exercice 2016 sont les suivants :

- 7,32 % pour le Brabant wallon ;
- 10,82 % pour le Hainaut ;
- 8,35 % pour Liège ;
- 13,72 % pour le Luxembourg ;
- 15,84 % pour Namur.

369. On notera que le législateur de la Région wallonne vient d'ailleurs d'opérer une diminution du montant du Fonds des provinces de 3,42 %, passant de 148.554.000 € en 2017¹⁸⁹ à 143.640.000 € en 2018¹⁹⁰.

370. Enfin, la troisième raison est liée à la perspective de la reprise, par la Région wallonne, de ses compétences actuellement exercées par les provinces. Dans la mesure où les provinces n'exerceraient plus aucune compétence régionale¹⁹¹, l'existence même d'un Fonds des provinces ne trouve plus une justification suffisante. Comme nous avons pu le mentionner *supra* (point 323), au regard des chiffres présentés dans la deuxième partie de la présente étude, aux tableaux 1.1.6. et 2.1.6., ainsi qu'aux tableaux 3.1.6. et 3.2.6., le montant que les provinces investissent actuellement, annuellement, dans les matières régionales représente 393.937.531,08 € au service ordinaire, soit bien plus que ce que représente le Fonds des provinces (143 millions d'euros). Si la comparaison de ces deux chiffres bruts est assez grossière – notamment car le chiffre des dépenses comprend également celles afférentes aux dépenses générales –, elle donne cependant une idée de la possibilité, pour les provinces, de se passer à terme du Fonds des provinces pour mener leurs propres activités, ces dernières ne couvrant plus des matières de compétence régionales¹⁹².

371. La suppression du Fonds des provinces pourrait, selon nous, être opérée progressivement. Une coupe de 143 millions d'euros ne peut raisonnablement être faite du jour au lendemain. Une possibilité serait de prévoir, par décret, un *phasing out* sur un certain nombre d'années, par exemple sur 5 ans.

372. Par ailleurs, il serait envisageable de prévoir un lissage plus long, par exemple sur 8 ans, pour les provinces dont l'importance du montant actuellement reçu du Fonds des provinces dépasse un certain seuil exprimé en millions d'euros. Si, par exemple, ce seuil était fixé à 40 millions d'euros, la province du Hainaut disposerait d'un délai de 8 ans et non 5 ans.

¹⁸⁸ Subventions-traitements comprises.

¹⁸⁹ Article 14 du décret du 12 juillet 2017 contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2017, *Moniteur belge*, 21 septembre.

¹⁹⁰ Article 87 du décret du 13 décembre 2017 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2018, *Moniteur belge*, 26 janvier 2018.

¹⁹¹ Le cas échéant sous réserve des deux exceptions mentionnées aux points 360 et 361.

¹⁹² Le cas échéant sous réserve des deux exceptions mentionnées aux points 360 et 361.

Existence de Fonds spéciaux affectés

373. Si un Fonds entièrement non affecté est voué, conceptuellement, à disparaître, il n'en va pas de même de l'octroi par la Région de moyens intégralement dédiés, le cas échéant sous la forme de fonds. Il est envisageable de créer des fonds spéciaux affectés à certaines matières. Nous pensons ici en premier lieu aux montants qui sont déjà présents dans le Fonds des provinces et qui sont affectés d'une part au financement des zones de secours et d'autre part à des actions additionnelles de supracommunalité (art. L2233-5 CDLD). Ceci permettrait à l'autorité régionale de financer les activités qu'elle juge nécessaires tout en bénéficiant d'un organe d'exécution plus proche de la population, et ce dans un souci de subsidiarité. Aussi, les provinces pourraient développer une politique spécifique à leur territoire dans le cadre d'un projet néanmoins piloté au niveau régional.

374. Concernant leurs modalités, ces fonds pourraient se présenter de deux manières.

375. Soit, il s'agirait d'un Fonds permanent affecté, fixé dans le CDLD à l'instar du Fonds des provinces actuel, et dédié entièrement aux provinces. Soit, il s'agirait d'un Fonds accessible à tous les pouvoirs locaux (provinces et communes indistinctement), par appels à projets sur la base d'un cahier des charges fixé au préalable. Selon nous, ces deux modalités peuvent coexister et varier d'un fonds spécial à l'autre.

376. En ce qui concerne les actions de supracommunalité, il est indiqué, à notre sens, de permettre tant aux communes (au moins deux), qui sont les premières visées, qu'à la province, qui représente un niveau de pouvoir par essence supracommunal, de pouvoir postuler à ces fonds. La postulation se ferait alors sous la forme d'une éventuelle compétition entre les différents projets, en fonction du respect d'un certain cahier des charges.

377. Pour ce qui est, d'autre part, de la prise en charge des dépenses des zones de secours, il peut être indiqué de l'ouvrir aux seules provinces comme cela est le cas actuellement, étant donné qu'elles semblent, par leur vision d'ensemble et leurs propres compétences en matière de sécurité, notamment par l'intermédiaire du gouverneur, plus aptes à gérer cette mission que le niveau communal. Il s'agit, en définitive, à nouveau d'une question d'interprétation du principe de subsidiarité.

Le non-plafonnement de la fiscalité provinciale

378. La fiscalité provinciale est devenue le moyen principal de recette des entités provinciales. Pour s'en convaincre, il suffit d'opérer un tour d'horizon succinct des cinq provinces wallonnes sur la base des chiffres des comptes annuels 2016¹⁹³.

379. Au niveau des impositions et redevances de la province du Brabant wallon, neuf taxes sont en vigueur et rapportent un montant total de 1.713.419,43 €. Il s'agit des taxes : sur les agences de paris aux courses ; sur les panneaux d'affichage ; de séjour ; sur les dépôts de mitraille, de décombres et de véhicules hors d'usage situés plein air ; sur les véhicules isolés hors d'usage situés en plein air ; sur les établissements bancaires et financiers ; sur les pylônes et unités d'émission et de réception des réseaux

¹⁹³ Il convient toutefois de souligner qu'une partie des recettes provenant des taxes provinciales peut ne pas être encodée et ainsi, ne pas apparaître dans les chiffres des comptes annuels de 2016. En effet, certaines taxes sont perçues par des intermédiaires, tels que des communes par exemple, et, dès lors, certains chiffres peuvent avoir été transmis après le 1^{er} juin 2017, date à laquelle les comptes annuels doivent être communiqués au Gouvernement de la Région wallonne.

mobiles ; sur les centres d'enfouissement techniques et incinérateurs et sur les secondes résidences. Par ailleurs, les centimes additionnels au précompte immobilier de la Région rapportent à la province 70.381.210,58 € et représentent ainsi la recette la plus importante au niveau de la fiscalité. La fiscalité de la province de Brabant wallon est de 72.094.478,26 €, ce qui équivaut à 56,40 % des recettes ordinaires de 2016, à l'exclusion des recettes liées aux subventions-traitements des enseignants.

380. Pour la province de Hainaut, huit taxes sont en vigueur et fournissent des recettes qui s'élèvent au total de 6.250.080,76 €. Il s'agit des taxes : sur les officines de paris aux courses de chevaux ; sur les panneaux d'affichage ; sur les dépôts de mitraille et véhicules usagés ; sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes, sur les établissements bancaires, sur les permis de chasse ; sur les pylônes GSM et sur les débits de tabac. Les centimes additionnels au précompte immobilier de la Région rapportent à la province 193.941.799,32 € et représentent ainsi la recette la plus importante au niveau de la fiscalité. La fiscalité de la province de Hainaut est de 200.233.475,04 €, ce qui équivaut à 51,04 % des recettes ordinaires de 2016, à l'exclusion des recettes liées aux subventions-traitements des enseignants.

381. Au niveau des impositions et redevances de la province de Liège, quatre taxes sont en vigueur pour un total de 775.219,9 €. Il s'agit des taxes : sur les dépôts de mitraille et véhicules usagés ; sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes ; sur les agences bancaires et sur les permis de port d'armes de chasse. Les centimes additionnels au précompte immobilier de la Région rapportent à la province 179.042.468,77 € et représentent ainsi la recette la plus importante au niveau de la fiscalité. La fiscalité de la province de Liège est de 179.824.105,27 €, ce qui équivaut à 61,39 % des recettes ordinaires de 2016, à l'exclusion des recettes liées aux subventions-traitements des enseignants.

382. Pour la province de Luxembourg, dix taxes sont en vigueur pour un total de 903.253,29 €. Il s'agit des taxes : sur les débits de boissons ; sur les officines de paris aux courses de chevaux ; sur les panneaux d'affichage ; de séjours ; sur dépôts mitraille, véhicules hors d'usage, matériel, pneus, décombres/plein air ; sur les établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes (classe I) ; sur les agences bancaires ; sur les pylônes et mâts d'émission/réception signaux communication par voie hertzienne ; sur les secondes résidences et sur les permis de chasse. Les centimes additionnels au précompte immobilier de la Région rapportent à la province 50.189.302,50 € et représentent ainsi la recette la plus importante au niveau de la fiscalité. La fiscalité de la province de Luxembourg est de 51.092.555,79 €, ce qui équivaut à 58,40 % des recettes ordinaires de 2016, à l'exclusion des recettes liées aux subventions-traitements des enseignants.

383. Au niveau des impositions et redevances de la province de Namur, onze taxes sont en vigueur en pour un total de 2.370.313,43 €. Il s'agit des taxes : sur les débits de boissons ; sur les agences de paris aux courses ; sur les panneaux d'affichage ; sur les débits de tabac ; sur les dépôts de mitrailles, décombres, pneus et véhicules hors d'usage ; sur les agences bancaires ; sur les centres d'enfouissement technique ; sur les pylônes et mats utilisés dans le cadre de l'activité de mobilophonie ; sur les établissements classés comme dangereux, insalubres et/ou incommodes et assimilés ; sur les secondes résidences et sur les permis de port d'armes de chasse. Les centimes additionnels au précompte immobilier de la Région rapportent à la province 62.511.118,64 € et représentent ainsi la recette la plus importante au niveau de la fiscalité. La fiscalité de la province de Namur est de 64.881.432,07 €, ce qui équivaut à 57,63 % des recettes ordinaires à l'exclusion des recettes liées aux subventions-traitements des enseignants.

384. À la lecture de ces chiffres, on constate que la fiscalité provinciale est devenue un levier budgétairement indispensable à la poursuite des activités provinciales. Elle a en outre, en termes quantitatifs, fortement dépassé le Fonds des provinces. En cas de suppression phasée du Fonds des provinces, le manque à gagner devrait être compensé. Il le sera d'une part par la reprise, par la Région wallonne, des compétences régionales jusque-là exercées par les provinces, et d'autre part par le pouvoir fiscal propre des provinces, pouvoir que celles-ci exercent par le biais de leur conseil provincial (art. 170 de la Constitution).

385. Afin de rendre réaliste le *phasing out* du Fonds des provinces, il est, selon nous, indispensable de ne pas plafonner la fiscalité provinciale. La province doit pouvoir continuer à développer son activité au regard de son autonomie locale et doit être en mesure de repositionner sa politique de recettes. Il importe également de ne pas perdre de vue que la province constitue, à l'heure actuelle, l'une des sources de financement indirectes de la Communauté française qui, autrement, ne pourrait assurer l'intégralité de ses services, et qu'une restriction au levier budgétaire provincial ne ferait qu'exacerber cet état de fait. Nous citerons, à cet égard, les travaux préparatoires de la loi créant le Fonds des provinces, en 1948, et qui résumant parfaitement notre propos :

« Il va de soi, en effet, que les provinces, aussi bien que les communes, doivent disposer d'un pouvoir fiscal suffisamment vaste, qui leur permette de maintenir leur autonomie effective et conserve aux administrateurs provinciaux leur sens des responsabilités »¹⁹⁴.

C. Réforme des ASBL et création de régies

386. On a pu constater, à la suite de la cinquième question du questionnaire à destination des collèges provinciaux, le nombre important de structures associatives qui sont directement subventionnées par des moyens provenant du budget provincial.

387. Il échet de se poser la question de la pertinence de l'existence d'un nombre aussi élevé d'ASBL. Nous préconisons le rapatriement de ces structures au sein du giron provincial *sensu stricto*, en transformant ces ASBL en régies provinciales. Le principal atout d'une telle opération serait la rationalisation de l'action de la province qui, par ce biais, centraliserait et par conséquent contrôlerait plus directement les missions exercées dans les domaines actuellement confiés à des ASBL.

388. Le rapatriement de certaines activités vers des régies provinciales permet par ailleurs un contrôle plus accru et une plus grande transparence. À cet égard, deux mécanismes existent, on l'a vu, vis-à-vis des institutions provinciales. Il s'agit de la tutelle régionale, d'une part, et du contrôle par la Cour des comptes, d'autre part.

389. À propos des régies provinciales, un certain nombre de développements supplémentaires paraissent nécessaires.

¹⁹⁴ *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1947-1948, n° 492, p. 23.

Régies provinciales ordinaires

390. Les *régies provinciales ordinaires* ne disposent pas de la personnalité juridique, elles sont donc indistinctes de la province elle-même. Elles permettent de gérer les activités qu'une province juge plus opportunes de gérer dans ce cadre plutôt qu'au sein de ses services administratifs généraux (art. L2223-1 du CDLD). La régie ne peut porter que sur des compétences d'intérêt provincial (art. L2212-32 CDLD). Elle doit aussi respecter une exigence de subsidiarité (art. L2223-1 CDLD).

391. La tutelle sur les régies peut être générale (arts. L3111-1, §1^{er}, 6^o, CDLD et s.) ou spéciale. La décision de création d'une régie provinciale, en Région wallonne, est d'ailleurs soumise à la tutelle d'approbation du Gouvernement régional (art. L3131-1, § 4, 2^o, CDLD). On notera, pour l'année 2016, qu'en ce qui concerne la tutelle spéciale d'approbation du Gouvernement wallon relative aux budgets et modifications budgétaires, les dossiers complets reçus par la tutelle sont au nombre de 18 pour les régies provinciales et de 28 pour les provinces¹⁹⁵.

392. S'agissant du contrôle opéré par la Cour des comptes en vertu de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, celui-ci trouve à s'appliquer en raison de l'absence de personnalité juridique de la régie provinciale. Leurs comptes annuels sont soumis à la Cour. Ils contiennent un compte de trésorerie qui est arrêté ainsi qu'un bilan et un compte de résultats qui font l'objet d'une déclaration de contrôle.

Régies provinciales autonomes

393. En ce qui concerne les *régies provinciales autonomes*, la situation est différente. Les régies provinciales autonomes disposent en effet d'une personnalité juridique propre. Leur création est cependant circonscrite en ce qu'elles ne peuvent porter que sur les activités à caractère industriel ou commercial qui figurent sur une liste arrêtée par le Gouvernement wallon (art. L2223-4, § 2, CDLD)¹⁹⁶. Parmi ces activités, on peut mentionner, pour les compétences régionales potentiellement exercées par les provinces : 1^o la fourniture et la distribution d'eau, de gaz, d'électricité ou de vapeur ; 2^o les ventes d'arbres et de bois provenant d'une exploitation forestière ; 3^o l'exploitation de ports, de voies navigables et d'aéroports ; 4^o l'exploitation de parkings, d'entrepôts ou de terrains de camping ; [...] 7^o l'acquisition d'immeubles, la constitution de droits réels immobiliers, la construction, la rénovation, la transformation, la location ou location-financement de biens immobiliers en vue de la vente, de la location, de la location-financement ou d'autres actes juridiques relatifs à ces immeubles ; 8^o l'organisation d'événements à caractère public ; 9^o l'exploitation de transports par eau, par terre et par air ; 10^o l'exploitation d'infrastructures affectées à la préparation, à la formation et à l'entraînement du personnel des administrations locales et provinciales ; 11^o les prestations de services en matière d'accueil, d'intégration, de réintégration, de mise et de remise au travail des personnes sans emploi ou à la recherche d'un emploi ; 12^o la fourniture de services, de travaux et de biens informatiques et d'imprimerie ; 13^o les prestations de services d'étude, de conseil, de recherche et d'expérimentation, de développement, de promotion et de médiation ainsi que la fourniture de biens mobiliers se rapportant à ces services dans les domaines suivants : économie, environnement et aménagement du territoire,

¹⁹⁵ Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle, année 2016, disponible à l'adresse : <https://pouvoirslocaux.wallonie.be/>.

¹⁹⁶ C'est toujours l'arrêté royal du 9 mars 1999 déterminant les activités à caractère industriel ou commercial pour lesquelles le conseil provincial peut créer une régie provinciale autonome dotée de la personnalité juridique (*Moniteur belge*, 15 juin), qui est d'application. Le Gouvernement régional wallon n'a jamais fait utilisation de sa faculté de le modifier.

mobilité et infrastructure, protection des biens et des personnes, agriculture, pêche, tourisme, culture et loisirs, enseignement et formation, soins de santé, aide aux personnes et coopération internationale.

394. Parmi les régies provinciales autonomes existantes, on peut mentionner, à titre d'exemples, l'Agence de Promotion Immobilière du Brabant wallon (APIBW), « Hainaut Sécurité » ou encore « Les Éditions de la Province de Liège ».

395. Nous noterons avant toute chose que, dans la majorité des cas, l'activité exercée actuellement par une ASBL provinciale est souvent de nature culturelle et, par définition, non lucrative : elle ne présente *a priori* dès lors pas le caractère industriel ou commercial qui pourrait présider à la création d'une régie autonome.

396. Les régies provinciales autonomes ne sont pas directement soumises au contrôle de la Cour des comptes. Cette dernière peut toutefois examiner la façon dont les dotations provinciales qu'elles reçoivent sont utilisées. S'agissant de subventions allouées par la province, la Cour peut en opérer un contrôle de légalité et se faire produire toute pièce justifiant le bon et complet usage de ces subsides. La province est, par ailleurs, tenue de conclure avec la régie provinciale autonome un contrat de gestion qui précise la nature et l'étendue des tâches de service public qu'elle devra assumer, ainsi que les indicateurs permettant d'évaluer la réalisation de ses missions. Ce contrat vaut pour une durée renouvelable de trois ans.

397. Une nuance peut être apportée à la non-soumission de principe des régies provinciales autonomes à la Cour des comptes. En effet, le contrôle de la situation financière et des comptes annuels des régies provinciales autonomes est renforcé par le CDLD, qui le confie « à un collège de trois commissaires désignés par le conseil provincial en dehors du conseil d'administration de la régie et dont l'un au moins à la qualité de membre de l'Institut des réviseurs d'entreprises » (art. L2223-6). Par ailleurs, et en tout état de cause, on pointera la faculté du législateur décrétoal wallon, en vertu de l'article 180, alinéa 3, de la Constitution, de confier à la Cour des comptes une mission supplémentaire concernant, le cas échéant, les régies provinciales autonomes. À cette fin toutefois, la disposition constitutionnelle précise que « [s]ur avis conforme de la Cour, le décret ou la règle visée à l'article 134 détermine la rémunération de la Cour pour l'exercice de ces missions ».

398. Les régies provinciales autonomes ne sont par contre pas exemptes du contrôle par la tutelle wallonne, tant générale que spéciale. Ainsi, l'article L3122-4, 3^o, CDLD prévoit une obligation de transmission à la tutelle des délibérations des régies provinciales autonomes portant sur l'octroi d'une rémunération, d'un jeton de présence ou d'un avantage de toute nature aux membres des organes de gestion. Par ailleurs, à l'instar des régies simples, les actes des autorités provinciales ayant pour objet la création et la prise de participation dans les régies communales et provinciales autonomes, la délégation de gestion aux régies provinciales autonomes ou l'adoption et la modification de leurs statuts, relèvent de la tutelle spéciale d'approbation (art. L3131-1, §4, 1^o, 3^o et 4^o, CDLD). La tutelle générale du Gouvernement wallon pour les régies provinciales autonomes est, quant à elle, visée aux articles L3111-1, §1^{er}, 6^o, CDLD et suivants.

*

399. À ce stade, il convient de se pencher sur une inquiétude des provinces wallonnes, que nous avons pu constater lors des visites aux collèges provinciaux. Il s'avère en effet que de nombreux salariés des ASBL bénéficient d'aides à la promotion de l'emploi (aussi appelés « points APE ») en application

de la législation wallonne en la matière¹⁹⁷. Il s'agit d'un système mis en place par le Gouvernement wallon qui vise à promouvoir l'engagement de travailleurs supplémentaires pour des tâches récurrentes ou spécifiques, et ce par le biais d'une aide annuelle qui revient à subsidier partiellement la rémunération de travailleurs par le biais des points APE (un point APE ayant une valeur de 3.093,70 € chacun au 1^{er} janvier 2018). L'aide comprend également une réduction importante des cotisations patronales de sécurité sociale et une indexation automatique du montant de la subvention selon l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

400. Or, si les points APE sont accessibles aux régies provinciales, qui ne sont qu'un démembrement de la province sans personnalité juridique, il en va autrement des régies provinciales autonomes. Celles-ci paraissent en être exclues dès lors que la législation ne prévoit pas expressément leur inclusion dans le système. Il convient néanmoins de nuancer cette difficulté apparente qui est pointée par les provinces. D'une part, comme nous l'avons vu, les cas de création de régies provinciales autonomes seraient potentiellement rares dans l'hypothèse d'un transfert des missions provinciales actuellement exercées par des ASBL dans le giron provincial public. D'autre part, la Région wallonne reste compétente pour régler l'octroi des points APE en vertu de l'article 6, § 1^{er}, IX, 2^o, de la LSRI¹⁹⁸. Il est dès lors parfaitement concevable que la réforme des provinces et leurs ASBL soit accompagnée, le cas échéant, d'une réforme des points APE.

*

401. Dès lors, il existe, selon nous, deux mesures envisageables en ce qui concerne les ASBL.

402. D'une part, le législateur wallon, à la majorité ordinaire, peut décider de plafonner le montant des subventions directes qui peuvent être accordées par les provinces wallonnes aux ASBL. Cette limitation pourrait prendre la forme d'un pourcentage maximal du budget provincial. Par exemple, le décret wallon pourrait interdire aux provinces d'accorder, à charge de leur budget, des subventions directes à des ASBL pour un montant supérieur à x % du volume global du budget. En revanche, aucun plafond n'existerait pour les montants alloués aux régies provinciales.

403. D'autre part, il incomberait à l'autorité de tutelle d'inciter à la migration des activités des ASBL vers des régies provinciales, voire des régies provinciales autonomes. En ce sens, les régies provinciales autonomes pourraient, si nécessaire, être ajoutées par le législateur décréteur à la liste des bénéficiaires reconnus de points d'aides à la promotion de l'emploi.

D. Attributions du gouverneur

404. Lors de la confection de l'étude, une réunion avec les différents gouverneurs de provinces a été organisée à leur initiative.

¹⁹⁷ Décret de la Région wallonne du 25 avril 2002, relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement, *Moniteur Belge*, 24 mai, et arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 portant exécution du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et d'autres dispositions légales, *Moniteur Belge*, 30 janvier 2003.

¹⁹⁸ *Doc. parl.*, Parl. wall., sess. 2001-2002, n° 289/1, p. 41.

405. Le gouverneur ne dispose pas d'un mandat électif lui permettant de faire l'objet d'une motion de méfiance devant un organe élu. Pour cette raison, le gouverneur n'est pas doté de prérogatives de nature politique mais n'est investi que de pouvoirs de contrôle inhérents à ceux d'un commissaire du gouvernement. C'est d'ailleurs le sens de l'Histoire¹⁹⁹. On se souvient que le gouverneur fut président de la députation permanente, disposait d'une voix délibérative et maîtrisait l'ordre du jour. Il a désormais également perdu la présidence du collège provincial au profit du président du collège, élu par le conseil provincial depuis l'adoption de l'article L2112-10 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Une réinstauration de prérogatives politiques dans le chef du gouverneur ne nous paraît, compte tenu du caractère non électif de sa fonction, ni conceptuellement cohérente, ni souhaitable sur le plan de la gouvernance.

406. Toutefois, des réformes sont possibles et méritent, à notre sens, de susciter la réflexion, toujours dans le souci de simplification et de rationalisation qui caractérise la présente étude.

407. Premièrement, il convient de renforcer le lien entre le gouverneur et le personnel provincial. Le Gouverneur étant une institution provinciale, il serait pertinent qu'il puisse, en cette qualité, faire appel aux services administratifs provinciaux. Aux termes de l'article L2212-54, al. 2, du CDLD, « le Gouvernement veille à ce que les gouverneurs disposent des moyens et du personnel nécessaires à l'accomplissement de ses missions régionales ». Il est non seulement important que le gouvernement de la Région wallonne applique cette disposition, mais également que la province elle-même assure au gouverneur la loyale collaboration de l'administration provinciale, notamment pour les missions de nature fédérale du gouverneur. En effet, la province, au contraire de la Région wallonne, dispose de la faculté de s'occuper indistinctement de compétences fédérales, régionales et communautaires. Elle dispose en outre d'un large éventail de services administratifs spécialisés que le gouverneur, en raison de la moindre taille de son propre personnel, ne peut pas nécessairement assurer seul. Bien entendu, l'éventuelle demande d'entraide administrative qui serait formulée par le gouverneur devrait être faite au directeur général, celui-ci étant le chef du personnel provincial.

408. Deuxièmement, l'on pourrait envisager de créer un collège des gouverneurs wallons et de confier à cet organe l'exercice des missions juridictionnelles jusqu'alors dévolues aux collèges provinciaux²⁰⁰. Il ressort en effet des différentes rencontres avec les collèges provinciaux que ceux-ci ne sont pas suffisamment armés pour faire face à ces missions. Au surplus, il nous paraît indiqué, à l'époque contemporaine, de circonscrire le champ de la vérification des pouvoirs à une sphère juridictionnelle plus indépendante, non composée de mandataires politiques. La réforme aurait le double avantage de dépolitiser le contentieux des élections communales et de favoriser une unité de jurisprudence sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne. Bien entendu et comme c'est également le cas actuellement, un recours en seconde instance devant le Conseil d'État demeurerait ouvert.

409. Troisièmement, il pourrait être envisagé que les grades légaux provinciaux prêtent serment entre les mains du gouverneur. À l'heure actuelle, il est prévu que les directeurs généraux et directeurs financiers provinciaux prêtent serment entre les mains du Président du conseil provincial (arts. L2212-

¹⁹⁹ Pour plus d'informations, voy. M. VRANCKEN et M. PÂQUES, « 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.

²⁰⁰ Arrêté royal du 17 septembre 1987 relatif à la procédure devant la députation permanente dans les cas où elle exerce une mission juridictionnelle, *Moniteur Belge*, 29 septembre.

84 et L2212-85 CDLD). Le gouverneur étant le commissaire du gouvernement de tutelle au sein de la province, ainsi que le premier personnage protocolaire de cette dernière, il n'est pas illogique qu'il recueille entre ses mains les prestations de serment des grades légaux à cet échelon.

E. Simplification du système de publication des normes provinciales

410. Actuellement, les normes des conseils et collèges provinciaux sont publiées dans le *Bulletin provincial*; il en existe un par province, et cela tant en Région wallonne qu'en Région flamande. Pour les provinces wallonnes, l'article L2213-2, alinéa 2, du CDLD, précise que les règlements et ordonnances du conseil ou collège provincial « sont publiés par la voie du Bulletin provincial de la province et par la mise en ligne sur le site internet de la province ». L'article L2213-3 habilite par ailleurs le conseil ou le collège provincial à prescrire « outre l'insertion dans le Bulletin provincial et la mise en ligne, [...] un mode particulier de publication ». Sauf stipulation contraire de leur part, les normes du conseil ou du collège provincial, et dont la publicité revêt un caractère d'utilité publique, déploient, elles, leurs effets respectivement le huitième jour après leur insertion au *Bulletin provincial* (art. L2213-3, al. 2 CDLD)²⁰¹. Par contre, les normes édictées par les gouverneurs de province et les commissaires d'arrondissement sont soumises à un régime dérogatoire, en ce sens qu'elles déterminent elles-mêmes le moment où elles deviennent obligatoires, sans qu'il n'existe de règle supplétive à cet égard²⁰².

411. Un constat nous a particulièrement frappé durant la confection de la présente étude : il est assez malaisé de trouver l'intégralité des documents recherchés, tant car la navigation dans les différents *Bulletins* s'avère peu commode – certaines données semblent simplement ne pas s'y trouver. Ainsi, les comptes de fin d'exercice, dont la publicité est pourtant consacrée à l'article 162, 5^o, de la Constitution, sont tantôt disponibles par extraits, tantôt indisponibles.

412. Dans un souci de simplification et de rationalisation des moyens, ainsi que pour des raisons évidentes de transparence juridique, il peut à notre sens être préconisé de centraliser la publication des normes des provinces wallonnes en un seul organe de publication, celui-ci étant directement géré par la direction générale des pouvoirs locaux de la Région wallonne. Cela aurait le double avantage d'améliorer l'accessibilité des normes provinciales, de même que de décharger les administrations provinciales de cette mission. La Région wallonne dispose de la compétence d'adopter ces changements à la faveur d'un décret ordinaire, au titre de sa compétence en matière d'organisation et de fonctionnement des institutions provinciales (art. 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, LSRI).

* *

*

413. Au cours des développements qui précèdent, nous avons tenu à exposer les différentes pistes de réflexions qui peuvent naître dans le domaine des perspectives d'évolution des institutions

²⁰¹ On notera en passant que pour les provinces flamandes, le délai n'est pas de huit jours mais de cinq jours.

²⁰² Article 2 de la loi du 6 mars 1818 concernant les peines à infliger pour les contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, tel que modifié par la loi du 5 juin 1934, *Moniteur belge*, 20 juin.

provinciales en Région wallonne. Nous avons pu faire apparaître que certaines pistes semblent revêtir davantage d'intérêt que d'autre. Ainsi, en particulier, l'hypothèse d'un *statu quo* complet est à notre sens à récuser. Dans cette optique, et ainsi que nous avons pu l'exposer plus en détail au cours des pages qui précèdent, nous préconisons un certain nombre de réformes, celles-ci pouvant être adoptées par le législateur décentral wallon à la majorité ordinaire et ce encore au cours de la présente législature (le cas échéant en les dotant d'une entrée en vigueur phasée dans le temps). Ces réformes sont proposées dans un esprit d'ensemble, c'est-à-dire comme une pluralité de mesures qui, à notre sens, gagnent à être implémentées concomitamment. Celles-ci sont les suivantes :

- Reprise par la Région wallonne des compétences régionales actuellement exercées par les institutions provinciales (n^{os} 350 à 359, sous réserve de ce qui est dit aux n^{os} 360 et 361)
- *Phasing out* du Fonds des provinces sur une période par exemple de 5 ans (n^{os} 362 à 372)
- Création de fonds spéciaux thématiques à caractère affecté, ouverts aux pouvoirs locaux dont les provinces (n^{os} 373 à 377)
- Préservation de la capacité fiscale des provinces et non-plafonnement de celle-ci (n^{os} 378 à 385)
- Limitation de la possibilité de procéder à des subventions directes à charge du budget provincial au bénéfice d'ASBL (n^{os} 386 à 403)
- Création de régies provinciales en lieu et place des ASBL existantes et par là même, soumission de ces structures au contrôle de l'autorité de tutelle et de la Cour des comptes (n^{os} 386 à 403)
- Amélioration de la collaboration administrative entre le gouverneur de province et les administrations provinciales ; prestation de serment des deux grades légaux provinciaux devant le gouverneur (n^{os} 407 et 409)
- Création d'un collège des gouverneurs chargé des missions juridictionnelles actuellement dévolues aux collèges provinciaux (n^o 408)
- Fusion des cinq bulletins provinciaux en un et gestion de celui-ci par la Direction générale des Pouvoirs locaux du Service public de Wallonie (n^{os} 410 à 412).

*

*

*

Fait à Liège, le 28 mars 2018

Zoé VROLIX
Assistante à l'Université de Liège
Avocat au Barreau de Liège

Laurane FERON
Assistante à l'Université de Liège
Avocat au Barreau de Liège

Quentin PIRONNET
Maître de conférences et assistant à l'Université de Liège

Frédéric BOUHON
Chargé de cours à l'Université de Liège

Christian BEHRENDT
Professeur ordinaire à l'Université de Liège
Professeur ordinaire à la KUL
Assesseur au Conseil d'État