

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La province « à venir » en Région wallonne

Nihoul, Marc

Published in:
Mouvement communal

Publication date:
2001

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):
Nihoul, M 2001, 'La province « à venir » en Région wallonne', *Mouvement communal*, p. 439 -446.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LA PROVINCE «A VENIR» EN REGION WALLONNE

MARC NIHOUL
DOCTEUR EN DROIT
FACULTE DE DROIT DES FUNDP DE NAMUR
AVOCAT AU BARREAU DE BRUXELLES

Le renouvellement du paysage institutionnel, la recherche du niveau pertinent de l'action, le rôle et les missions dévolus à chaque niveau de pouvoir, les possibilités de collaboration entre communes, les synergies à développer, ... constituent autant de thèmes qui intéressent au plus haut point le mandataire communal.

Différentes pistes et options sont possibles.

Nous renvoyons ainsi nos lecteurs au document de réflexion de la Commission «Loi communale» pour un décret communal wallon, consultable sur le site de l'Union des Villes et Communes de Wallonie.

Quant à la réflexion de Marc Nihoul, que nous publions dans nos colonnes, gageons qu'elle apportera un éclairage au municipaliste curieux du devenir des institutions à la veille de profondes réformes.*

PLAN

- I. L'avenir des provinces: un avenir certain avec une part d'incertitude
 - 1. Un avenir certain
 - Un avenir régional
 - Un avenir constitutionnel
 - Un avenir qui n'est pas d'ordre fédéral
 - 2. La part d'incertitude
 - Un avenir différent de région à région?
 - Un avenir «multiforme» en Région wallonne?
- II. La province à venir: analyse critique des projets wallons

Le questionnaire, le contrat d'avenir et le projet Michel
Vers une contractualisation souple sur base d'objectifs à
atteindre?

I. L'AVENIR DE LA PROVINCE

La province a un avenir en Région wallonne. Un avenir à la fois certain et incertain.

A. UN AVENIR CERTAIN

La part de certitude dans l'avenir provincial est triple.

Premièrement, l'avenir provincial sera *régional*. «Enfin régional!», devrait-on dire, depuis le temps qu'on en parle. «Régional» car, demain, à partir du 1^{er} janvier 2002, il reviendra au

* L'exposé publié a été présenté par son auteur à la journée des provinces le 4.9.2001.

législateur régional de configurer la province, du moins des côtés wallon et flamand¹. Telle est la conséquence directe de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés². L'article 4 de cette loi modifie l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés. L'article 6, par. 1^{er}, VIII, est remplacé par une nouvelle disposition, pour être plus précis. Désormais, ce sont les Régions qui détermineront «la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales (...)»³, nous apprend le texte, à quelques exceptions près, principalement liées aux solutions de pacification communautaire apportées au fur et à mesure du processus de (dé)fédéralisation du pays.

A noter que cette fois, d'ici le 1^{er} janvier 2002, une réforme fédérale de la province ne paraît plus à craindre ou à espérer, c'est selon, à l'instar de celle intervenue en 1997, et ce, malgré la récente loi du 5 février 2001 en ce qui concerne le programme de politique générale⁴. Nous ne sommes plus comme en 1996-97, en présence de simples accords politiques. Aujourd'hui, il y a la loi spéciale qui permet de considérer que le sort de la province dépend désormais du politique régional.

Deuxièmement, l'avenir provincial reste pour partie *constitutionnel* et donc, dans une certaine mesure, encore fédéral: l'avenir provincial semble en tout cas garanti par la Constitution.

Certes, aujourd'hui le respect de la Constitution ne paraît plus aussi évident que par le passé, comme en témoignent les récentes lois spéciales adoptées à la suite des accords du Lambermont. Mais cela ne veut pas dire que la Constitution soit allègrement violable un nombre incalculable de fois. D'abord, la Cour d'arbitrage doit encore exercer un contrôle de constitutionnalité dont personne ne saurait anticiper le résultat. Ensuite, «l'avantage légitime» d'une dé-fédéralisation par «simple» loi spéciale est qu'elle ne permet pas une remise en cause globale du prescrit constitutionnel. Seul le titulaire de la matière change, si je puis dire, et non les autres garanties prévues par la Constitution.

Or, les articles 5 à 7 de la Constitution nous apprennent que si ce sont les Régions qui comprennent les provinces, prémices dès 1993 de la régionalisation, il appartient à la loi de diviser,

s'il y a lieu, le territoire en un plus grand nombre de provinces ou de soustraire certains territoires à la division en provinces pour les faire relever directement du pouvoir exécutif fédéral et les soumettre à un statut propre. Il faut, dans ce dernier cas, une loi spéciale.

«Les faire relever directement du pouvoir exécutif fédéral». Qui osera soutenir, avec un texte pareil, que le mot «loi» doit être compris comme requérant l'intervention du législateur au sens large, fût-il spécial, et non nécessairement celle du législateur fédéral, et que, dès lors, une simple loi spéciale suffirait à transférer la compétence, comme on l'a fait pour régionaliser les règles organiques des communes et des provinces? Pour l'heure, le 13 juillet 2001, le législateur fédéral n'a osé modifier la portée que de l'article 7 du premier titre de la Constitution. En effet, les Régions sont affirmées dans la loi spéciale comme pouvant désormais changer et rectifier les limites des provinces, sans modifier les limites des communes périphériques, de Fourons et de Comines-Warmon. En revanche, le législateur n'a touché ni à l'article 5 ni à l'article 7 de la Constitution au terme duquel les subdivisions des provinces ne peuvent être établies que par la loi. De la sorte, le législateur fédéral a approprié aux Régions la compétence de modifier les limites des provinces. Mais il ne lui a pas permis de supprimer les provinces ni d'en modifier le nombre. Aussi, l'existence de la province semble garantie par la Constitution ou, du moins, la suppression de la province ou d'une province requiert une révision explicite et dans les formes de la Constitution. Car même si le mot «loi» était un jour interprété comme désignant le législateur au sens large dans les articles 5 et 6 de la Constitution, on imagine mal l'intérêt du Parlement wallon à faire dépendre certains territoires du pouvoir exécutif fédéral. Sauf alors peut-être, car tout semble possible aujourd'hui, sauf alors peut-être à retenir une interprétation téléologique de l'article 5, alinéa 3, et soutenir que l'intention du Constituant était à l'époque de faire dépendre les territoires du pouvoir exécutif - qu'il soit fédéral ou régional, selon l'état du partage de compétences -. La soustraction de territoires à la division en pouvoirs entraînerait ainsi pour ces territoires qu'ils relèveraient du pouvoir exécutif régional, sans modification nécessaire de la Constitution. Mais une telle interprétation est-elle bien compatible avec l'article 5, alinéa 1^{er}, qui affirme tout de même que les Régions comprennent des provinces en les nommant et les énumérant⁵? S'il est répondu à cette question par l'affirmative, deux autres scénarios encore plus osés ne sont pas à exclure: faire de la Région wallonne une seule province, ou alors vider les provinces de tout ou majeure partie de leurs compétences - car quelles sont en définitive les compétences d'intérêt exclusivement provincial protégées par l'article 41 de

la Constitution? Elles sont encore plus difficiles à déterminer que les compétences d'intérêt exclusivement communal -. On le voit, c'est tangible, la certitude constitutionnelle de l'institution provinciale est tout de même relative. Il faut cependant espérer que le juge constitutionnel permettra sous peu d'envisager l'avenir avec plus de sécurité. Ou alors compter sur la ratification prochaine de la Charte européenne de l'autonomie locale qui scellerait définitivement l'existence des provinces qu'aucune des majorités en place des deux côtés de la frontière linguistique ne prétend toutefois remettre en cause à l'heure actuelle, il faut le remarquer.

L'avenir de la province est régional. Il est aussi constitutionnel. Troisièmement, l'avenir de la province n'est pas et ne sera pas d'ordre fédéral. En effet, le fédéralisme provincial - le fédéralisme construit à partir des provinces - n'est plus du tout réaliste dans l'Etat fédéral belge d'aujourd'hui. L'évidence du point de vue permet de passer directement à la part d'incertitude de l'avenir provincial.

B. UNE PART D'INCERTITUDE

La principale incertitude au sujet des provinces est la configuration qu'elles auront demain au sein des Régions.

Variation-elles d'une Région à l'autre ou continueront-elles à remplir plus ou moins le même rôle? Certes, la Constitution impose des lignes directrices dans ses articles 41 et 162. Mais force est de remarquer que la marge de manœuvre des Régions est tout de même importante. Cela dit, la liberté n'a pas nécessairement pour corollaire la différence. Au contraire, même, l'expérience montre, dans une série de pays, que des modèles s'imposent progressivement et que l'expérience de l'un conduit souvent à sa transposition ou son inspiration par l'autre⁶.

Deuxième incertitude et qui est de taille: le statut des provinces wallonnes sera-t-il même *uniforme* pour ce qui concerne le seul territoire wallon? La loi spéciale du 13 juillet 2001 ne dit rien sur ce point mais, a contrario, elle ouvre la porte sur un statut différencié d'une province à l'autre. Une des limites posées à la nouvelle compétence régionale est en effet de prévoir un régime identique pour toutes les communes se trou-

vant sur leur territoire⁷. Mais rien n'est prévu pour les provinces. Elles peuvent donc être réglées de manière différente. Sous réserve, toutefois, c'est évident, de respecter les principes d'égalité et de non-discrimination inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution. Le règlement différencié doit donc être fondé sur des critères objectifs et poursuivre un but légitime.

Quoiqu'il en soit - ou plutôt quoiqu'il en sera -, avant de considérer la province à venir en Région wallonne, je crois qu'il est intéressant de s'arrêter quelques instants sur l'opportunité de conserver l'institution provinciale en Belgique ou en Région wallonne, quels que soient les moyens juridiques éventuels d'y parvenir ou la patience dont il faudrait faire preuve pour y arriver.

Le principal avantage du niveau provincial dans un Etat fédéral est le contrepois politique qu'il autorise par rapport aux majorités existantes aux niveaux communal et régional, c'est-à-dire le contre-pouvoir qu'il permet à un niveau intermédiaire. Sans oublier aussi la cohérence qu'il est susceptible d'insuffler dans l'application de politiques qui ne sont pas seulement régionales, mais aussi fédérales et parfois communautaires.

Ce qui plaide principalement en défaveur du niveau provincial, par contre, c'est la rationalité des dépenses politiques, ou l'accumulation des niveaux de pouvoir qui ne va pas toujours de pair avec un renforcement de l'efficacité administrative, souvent même au contraire. Autant le contrepois paraît néces-

¹ Article 8 de la loi spéciale du 13.7.2001 insérant un nouvel article 7bis dans la loi spéciale du 8 août 1980. En ce qui concerne la composition, l'organisation, la compétence, le fonctionnement, la désignation ou l'élection des organes des communes situées sur le territoire d'une même Région, ainsi que la tutelle administrative sur celles-ci: ils sont réglés «de façon identique» (rapport (exposé des motifs), doc. parl., Ch., S.O. 2000-2001, n° 1280/003, p. 9), c'est-à-dire avec «les mêmes règles sur toutes les communes qui font partie du territoire» (exposé des motifs, commentaire des articles, doc. parl., Sén., S.O. 2000-2001, n° 709/1, p. 14; *add.* p. 9: il est imposé «aux Régions d'appliquer, lors de l'exercice de leurs compétences nouvellement acquises, les mêmes règles sur toutes les communes qui font partie de leur territoire», *id.*). A noter que les deux documents indiquent que la disposition a «pour effet qu'une disposition régionale ne peut prévoir qu'une commune ou une série de communes dispose de compétences moindres ou puisse être entravée dans son autonomie par rapport aux autres communes de la Région, sauf si la différenciation s'impose» (*id.*, resp. pp. 9 et 10 et p. 14), ce qui paraît contraire au texte même de la loi spéciale qui, pour ce qui concerne les provinces, ne peut évidemment pas avoir pour effet de supprimer les garanties assurées par la Constitution (voire même par la loi spéciale elle-même, cf. *infra*). Il semble d'ailleurs précisément que le législateur ait en réalité voulu ménager le principe constitutionnel de discrimination positive, comme en témoigne le développement suivant: «Toute situation différente n'impose pas un traitement différencié. Seules les situations différentes qui imposent un traitement différent peuvent donner lieu à celui-ci, tandis que les situations différentes qui justifieraient un traitement différent sans l'imposer se voient interdire en l'espèce d'être l'objet d'un traitement différencié».

¹ La question est sans intérêt en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale qui ne comprend déjà plus que dix-neuf communes.

² M.B. 3.8.2001.

³ Dans des termes en partie comparables à ceux utilisés pour la création des organes territoriaux intracommunaux à l'article 41, alinéa 2, de la Constitution. A noter que l'organisation des services provinciaux est également visée par le transfert proposé (rapport (exposé des motifs), doc. parl., Ch., S.O. 2000-2001, n° 1280/003, p. 9). Les travaux parlementaires évoquent le transfert de la «compétence principale» de la législation organique relative aux provinces et aux communes (exposé des motifs, commentaire des articles, doc. parl., Sén., S.O. 2000-2001, n° 709/1, p. 11).

⁴ M.B. 23.3.2001.

⁵ *Add.*, mais avec moins de force, l'argument tiré de l'alinéa 3 qui prescrit pour ce faire une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution.

⁶ Il y a aussi l'article 162, alinéa 2, 2^o et 3^o: l'attribution de tout ce qui est d'intérêt provincial aux conseils provinciaux et la décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales. L'effectivité de telles «garanties» est encore insignifiante, mais, semble-t-il, surtout par manque d'habitude dans le chef des pouvoirs locaux d'utiliser toutes les voies de recours.

⁷ Voy. sur ce point M. Nihoul, *Autonomie communale et réforme de l'Etat: la situation en Belgique à la lumière du droit comparé*, in *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale. Entre régionalisation et Charte européenne de l'autonomie locale*, Actes de colloque, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 11 à 32.

saire en présence d'un niveau communal et central, autant il peut paraître superfétatoire lorsqu'à ces deux autres niveaux s'ajoute encore un niveau régional.

Certes, en doctrine et en politique, le débat est beaucoup plus complexe que cela, mais force est de remarquer qu'aujourd'hui le débat est avant tout politique. Comme l'indiquait en mars dernier le Ministre Charles Michel dans une note intitulée «A l'écoute des acteurs locaux», - je cite - «*Ces dernières années, de nombreux débats, colloques, travaux de recherche, de consultation et d'évaluation ont été menés tant à l'initiative des pouvoirs fédéral et régional, des universités ainsi que de l'association des provinces wallonnes - il faudrait même ajouter la RTBF - L'heure est donc venue de tirer les conclusions et de concrétiser leurs résultats dans les textes et les structures*».

II. LA PROVINCE A VENIR

Dans cette perspective, en février de cette année, le Ministre Charles Michel annonçait par voie de presse¹⁰ qu'un questionnaire très précis serait adressé à tous les mandataires communaux et provinciaux pour mesurer leur appréciation du fonctionnement des différents niveaux de pouvoir en Wallonie. Les résultats de ces questionnaires seraient analysés en septembre et rapidement traduits en projets de décret - au pluriel! - Inutile de préciser qu'en ce 4 septembre, les résultats ne sont pas encore disponibles. Le questionnaire semble avoir été envoyé en juillet. Dès février, cependant, le signal avait le mérite d'être clair. On disait qu'il s'agirait d'ouvrir largement le débat, sans a priori, et que les questions seraient posées sans détour: réduction du nombre de députés permanents et possibilité de les démettre pour le conseil provincial étaient deux exemples choisis. Et tout ceci paraissait aller dans le bon sens, malgré

une réflexion jusqu'ici très peu structurée en Wallonie et certainement très tardive comparé à ce que l'on connaît en Flandre¹¹.

Cela dit, le Ministre Michel avait déjà une idée derrière la tête au moment d'interroger les mandataires communaux et provinciaux. Et son idée - son projet d'avenir pour la province wallonne - s'inscrit clairement dans le contrat d'avenir pour la Wallonie qui, dans sa fiche 13, annonce ce qui suit:

«(...) Le Gouvernement privilégiera la cohérence et la concertation entre les acteurs de terrain (provinces, communes, intercommunales, CPAS, Communautés urbaines, ...) tout en évitant des concurrences stériles par la sensibilisation au partenariat. Cet objectif pourrait être atteint en favorisant la mise en réseau des administrations locales en vue d'un échange d'expériences et d'un renforcement du sentiment d'appartenance régionale.

Le rôle des provinces sera évalué. Dans un souci d'efficacité en faveur du citoyen, leurs missions seront recadrées par le biais de partenariats qui tiendront compte des vocations et des spécificités respectives de chacune des provinces et de la Région. Ce partenariat visera, notamment, à éliminer les doubles emplois. (...)».

A première vue, l'objectif est on ne peut plus louable. A presque envie de dire: enfin un peu de rationalité dans les institutions. Mais en même temps, il faut s'entendre sur les mots. Car à quoi bon conserver la collectivité provinciale si c'est pour en faire un organe régional déconcentré? Le terme «partenariats», en particulier, mérite d'être précisé. Car on mélange souvent les genres en politique pour donner force aux idées que l'on défend. Une preuve en est l'expression «Contrat d'avenir» qui, juridiquement, n'a évidemment rien d'un contrat au sens propre du terme et qui, même dans un sens plus commun, est quelque peu abusive tout en étant, il faut le reconnaître, particulièrement bien choisie et mobilisatrice.

¹¹ Pourquoi ne pas réunir une Commission loi provinciale - de type ouverte, notamment au milieu universitaire - dans la perspective d'un décret provincial wallon, à l'instar de ce qu'a fait l'Union des villes et communes de Wallonie? Voy. Commission Loi communale, *Pour une institution communale renouvelée*, document de réflexion pour un décret régional wallon, UVCW, mai 2001, 31 pp. On ne prépare en effet mieux son avenir que par soi-même. Certes, le temps joue en notre défaveur puisque voilà déjà le législateur régional compétent (même si la compétence est assortie d'un terme). Mais le dossier est sensible et l'élaboration du décret devrait prendre un certain temps... un temps qui pourrait être mis à profit pour mieux préparer et influencer l'avenir! Comp. la rapidité avec laquelle un décret flamand a vu le jour en ce qui concerne les intracommunales. Voy. M. Niboul, *L'article 41 de la Constitution et la création d'organes territoriaux intracommunales: curiosité institutionnelle ou nouveau principe constitutionnel de la décentralisation au second degré?*, CDPK, 1999, pp. 202 à 235.

Il en va de même en ce qui concerne les idées du Ministre Michel qui souhaite «recadrer les actions provinciales» - je cite en substance - en entraînant les provinces dans une logique de contractualisation province par province par la négociation et la conclusion de pactes de législation¹². Il faut évidemment s'entendre sur ce que seront ces «contrats de gestion publique». On sait en effet par expérience bruxelloise que la tutelle, par exemple, ne peut pas être contractualisée. Il en va certainement de même en ce qui concerne l'autonomie - au sens de compétences - d'une collectivité.

Car il faut bien être conscient que, faute d'une révision constitutionnelle qui aurait éventuellement permis de mieux disposer de l'institution provinciale, à condition du moins qu'elle intervienne avant la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale, l'institution provinciale reste une collectivité politique, au sens juridique du terme cette fois. C'est-à-dire une collectivité politique protégée à trois niveaux, notamment en ce qui concerne ses compétences.

D'abord par la Constitution. La province est une collectivité politique investie de l'intérêt exclusivement provincial par l'article 41 de la Constitution. Seule une réforme constitutionnelle pourrait changer cet état des choses. Et les garanties de l'article 162, alinéa 2, de la Constitution n'ont pas été affectées par le transfert de compétences. Les travaux préparatoires de la loi spéciale sont parfaitement clairs à cet égard¹³. Mais faut-il ajouter que cela n'eût pas été possible par le biais d'une «simple» loi spéciale? ...

Non contente d'être protégée par la Constitution, la collectivité provinciale est ensuite protégée par la loi spéciale du 13 juillet 2001 elle-même. Dans cette loi, en effet, le législateur spécial a été plus loin que le Constituant dans son article 162. Jusqu'ici, la Constitution prévoyait que la loi réglant l'institution provinciale devait consacrer le principe de l'attribution aux conseils provinciaux de tout ce qui est d'intérêt provincial, sans préjudice de l'approbation éventuelle de leurs actes (art. 162, al. 2, 2°). Aujourd'hui, le législateur fédéral est venu renforcer ce prescrit en affirmant haut et fort, sur le même ton que la Constitution, que «Les conseils (...) provinciaux règlent tout ce qui est d'intérêt (...) provincial (...)»¹⁴ - d'intérêt provincial et plus seulement ce qui est d'intérêt exclusivement provincial - Une telle affirmation de principe pourrait très bien se solder

un jour par un renforcement conséquent de l'autonomie provinciale, au besoin devant une juridiction. En matière de garanties, en effet, il est uniquement possible, mais en même temps toujours possible, de s'engager à plus que ce que prévoit la Constitution¹⁵. Et il est expressément mentionné dans les travaux préparatoires que «*Dans le cadre de leur compétence relative à l'organisation (...) des provinces, les Régions doivent respecter le principe de l'autonomie locale*»¹⁶.

Enfin, l'institution provinciale est en passe d'être protégée par la Charte européenne de l'autonomie locale dont la ratification est en cours¹⁷. En tous cas, l'assentiment par la Région wallonne a été porté en fin d'année passée¹⁸ et annoncé avec fracas comme étant «une première étape dans la réflexion à mener en ce qui concerne le rôle des collectivités locales»¹⁹ en Région wallonne avant la réalisation d'un Code de la démocratie et de la décentralisation locale. A cette occasion, la volonté a été clairement exprimée de renforcer la place et les missions des collectivités locales en leur garantissant une indépendance administrative et financière²⁰. Et tel est bien le sens de la Charte dont, une fois ratifiée, les communes et les provinces pourront se prévaloir directement, au besoin devant les juridictions et

¹² Surtout dans une Constitution propre à l'entité fédérée.
¹³ Rapport (exposé des motifs), doc. parl., Ch., S.O. 2000-2001, n° 1280/003, p. 9. Non seulement les conseils règlent tout ce qui est exclusivement d'intérêt local, mais encore ils délibèrent et statuent sur les matières que l'autorité fédérale et les Communautés leur ont soumises. L'autonomie locale est ainsi affirmée dans le cadre des relations entre le pouvoir local et les autres composantes principales de l'Etat fédéral que celles investies de leur organisation au sens large. A noter que dans le commentaire des articles au Sénat, il est seulement indiqué que «L'autonomie provinciale (...) est incorporée dans la loi spéciale» (exposé des motifs, commentaire des articles, doc. parl., Sén., S.O. 2000-2001, n° 709/1, p. 13).
¹⁴ Il faut cependant regretter à cet égard l'inertie du Gouvernement flamand sur ce point.
¹⁵ M.B. 19.1.2001, avec ce dispositif étonnant en présence de réserves convenues entre composantes étatiques belges: «La Charte européenne de l'autonomie locale (...) sortira son plein et entier effet en ce qui concerne la Région wallonne». Il conviendrait cependant de se demander si un nouvel assentiment ne sera pas nécessaire si, d'ici le 1^{er} janvier 2002, le Roi ne ratifiait pas la Charte, puisqu'à cette date la loi spéciale du 13 juillet 2001 réalisera le transfert de compétence relatif au droit organique des communes et provinces. L'accord intervenu entre les principales composantes de l'Etat fédéral sur les réserves à formuler pourrait toutefois être déterminant sur ce point. Voy., en ce qui concerne Bruxelles, P. De Bruycker, «Bruxelles et la Charte européenne de l'autonomie locale», *Trait d'union, Association de la Ville et des communes de Bruxelles*, 2001.
¹⁶ CRA, Parl. wal., S.O. 2000-2001, n° 7, 14.12.2000, p. 9.
¹⁷ Ibidem.

¹⁰ A l'écoute des acteurs locaux. La réforme des provinces, document dactylographié, mars 2001, p. 3. Plus récemment, en ce qui concerne la province, voy., outre *La province dans l'Etat belge*, Actes de colloque, Bruges, La Charte, sd. (1984, Faculté de droit de Namur), *La province: une institution à redéfinir?*, Actes de colloque, Institut Jules Destrée, Charleroi, 1996; *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, op. cit., 1997.

¹¹ Par exemple *Le Matin*, 5.2.2001, p. 8. Rem. déjà «Entretien avec le Ministre des pouvoirs locaux, Charles Michel», *Mouv. comm.* 1/2001, pp. 38 et 39.

notamment la Cour d'arbitrage. Certes, des réserves²¹ ont été formulées par l'Etat belge en concertation entre l'Etat fédéral et les entités fédérées, mais ces réserves - qualifiées de juridiques et formelles²² - n'empêchent évidemment pas les réformes, puisqu'elles ont été formulées compte tenu de l'état actuel de notre législation, par définition susceptible d'évoluer. De plus, les réserves ne concernent pas directement l'autonomie locale et certainement pas son esprit. Enfin, ces réserves devraient être considérées comme étant d'interprétation restrictive, en particulier lorsqu'elles sont motivées de manière très précise, comme la réserve liée à la responsabilité des organes exécutifs devant les conseils ou les assemblées composées d'élus, ou encore comme celle liée à la politique menée par voie de subventions.

Bref, dans ces trois conditions - constitutionnelle, législative et européenne -, il peut paraître difficile de passer des contrats qui lieraient juridiquement les provinces en ce compris dans les matières dans lesquelles elles souhaitent prendre des initiatives, c'est-à-dire, en d'autres termes, dans les matières qui relèvent de leur intérêt, et ce, même si, il faut le reconnaître, ce n'est pas toujours dans l'intérêt du citoyen et si l'initiative provinciale autorisée par la notion d'intérêt provincial entraîne parfois une dispersion des moyens dans une série de domaines de compétence. Tel est le prix, semble-t-il, de la démocratie qui rime ici avec autonomie. Si bien qu'il paraît préférable de privilégier une approche matière par matière plutôt qu'une approche globale. Il semble en tout cas très difficile, en l'absence d'une révision de la Constitution, de vouloir imposer des choix aux décideurs provinciaux quant à l'affectation des moyens liés au financement général si ce n'est peut-être, mais de manière un peu ironique et surtout sans aucune garantie de résultat, en diminuant le montant global du Fonds des provinces. La politique générale des provinces, ce sont les élus provinciaux qui la déterminent. Sur ce point, il n'y a pas de place à la négociation au sens propre du terme, du moins dans l'état actuel du droit. Sans compter que, d'un point de vue plus psychologique, ce qui permet le dynamisme d'une Région, fût-ce à l'échelon d'une province, ce n'est pas tant le centralisme exercé par un pouvoir supérieur - fût-il de création récente et correspondre à une Région -, mais bien le sentiment de liberté et d'auto-détermination. Sans ce sédiment, pas de province forte, et sans province forte, pas de Région forte. C'est la raison pour laquelle l'institution provinciale a été créée.

²¹ Sans réserves, la province se verrait assurer une assise constitutionnelle, une autonomie réelle exercée par des assemblées composées de membres élus et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux, même de la liberté d'adapter dans la mesure du possible aux conditions locales l'exercice de pouvoirs délégués par l'autorité centrale ou régionale, de même que des impôts partiellement locaux! Voy. sur ce point P. De Bruycker, *L'avenir des provinces dans la Belgique fédérale, in L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, op. cit., 1997, p. 234.

²² CRA, Parl. wal., S.O. 2000-2001, n° 7, 14.12.2000, p. 9.

Maintenant, si la province fait double emploi ou si l'intention n'est pas d'en faire un niveau politique, alors la révision de la Constitution est obligatoire. A moins de, matière par matière, donner une impulsion claire et lier éventuellement certaines subventions à l'engagement de fonds propres. Là se situe vraisemblablement la limite de la contractualisation.

Quant à l'énumération exhaustive²³ ou limitative de compétences précises dans les chefs des communes et provinces, il ne s'agit pas non plus d'une tâche qui, dans l'état actuel de la Constitution, est permise au législateur fédéral et, demain, régional. Certes, un intérêt provincial peut être requalifié de régional par le législateur régional, mais pas par la voie d'une simple phrase écrite dans un décret. Il faut pour cela une réglementation suffisamment cohérente et détaillée en termes de contenu pour considérer qu'une matière précise a été appropriée et qu'elle ne laisse pas de place à l'initiative locale, ce qui n'est ni souhaitable ni aisé. Sans oublier qu'à côté de l'intérêt provincial, il y a l'intérêt exclusivement provincial auquel un juge, au besoin, pourrait ou devrait - selon les opinions - donner un contenu.

Une autre raison de privilégier une approche matière par matière est que le débat est trop théorique lorsqu'il est présenté autrement. Le partage de compétences entre collectivités centrales et collectivités décentralisées²⁴ ne se limite en effet pas à l'énumération de matières, ce qui explique d'ailleurs pourquoi il est si difficile à appréhender. Au sein même de chaque matière, une initiative gagnera à être menée au niveau communal, l'autre au niveau provincial, l'autre encore au niveau régional, voire même fédéral, communautaire ou européen. Parfois tous les niveaux de pouvoirs seront concernés, chacun avec une tâche ou une série de tâches bien précise(s). Parfois une zone géographique différente de la province s'imposera naturellement²⁵. A cela viennent s'ajouter des différences notables entre les provinces wallonnes, et donc en termes d'activités et d'investissements. Seule constante, c'est l'investissement considérable qu'elles représentent en termes d'administration et de personnel. Aussi convient-il de mieux exploiter l'existence des provinces en prenant l'habitude de recourir à leurs services chaque fois que cela est possible, au lieu de créer d'autres structures intermédiaires, et ce, tout en privilégiant et donc en investissant massivement dans l'échelon communal, parce qu'il est l'interlocuteur le plus proche du citoyen et que c'est là où doit se trouver l'unique guichet, chaque fois qu'il est possible qu'il y en ait un seul. Les intentions du Gouvernement flamand

²³ Autrement, l'article 162 de la Constitution invite à préciser les attributions provinciales.

²⁴ C'est-à-dire entre collectivités fédérales - au sens de composantes étatiques de l'Etat fédéral - et locales.

²⁵ Une étude gagnerait à relever les structures intermédiaires dont les activités pourraient être assumées au niveau provincial avec une efficacité comparable.

voit apparemment dans ce sens²⁶. Bref, sauf lorsqu'une activité gagne à être menée à un échelon supra-communal correspondant à la province, l'intérêt évident d'une structure intermédiaire est de jouer l'intermédiaire et d'exercer la coordination; sans plus. Or, en Région wallonne, il semble que la province ne soit pas suffisamment considérée comme un acteur régional, un «partenaire régional» pour utiliser la terminologie du Contrat d'avenir, un partenaire digne de confiance pour adapter les politiques régionales aux réalités spécifiques à chaque province.

Dans ce débat, il faut reconnaître qu'il est plus aisé de parler de manière théorique que de mettre ceci en pratique, pour ne pas dire en musique. Il est d'ailleurs probable que les intentions du Ministre Charles Michel aillent en réalité dans le même sens et il faut d'ailleurs rappeler à cet égard que le transfert proposé d'un milliard du Fonds des provinces devait aller vers le Fonds des communes, précisément. La seule chose qui inquiète, en définitive, c'est la manière dont le partenariat entre toutes les institutions wallonnes va être concrétisé en pratique et du point de vue juridique²⁷. Or, si l'on se réfère à une note du cabinet Michel à l'occasion de son tour des provinces, - mais seul s'expose à la critique celui qui exprime des idées - vouloir négocier, «dans le cadre d'un pacte de législation, les compétences dans lesquelles chacune des provinces mènera ses actions et donc affectera les moyens liés au financement général» paraît contradictoire avec l'idée pourtant avancée de faire que ce sont les provinces qui opéreront des choix «à l'issue d'un débat politique interne et d'une réflexion sur les besoins spécifiques liés à leur territoire»²⁸. Dans la presse, on parlait d'ailleurs de contrats de partenariat avec chaque province de façon à définir avec elle ses sphères de compétences propres pour la durée de la législature, selon les besoins, *contrats qui conditionneraient l'aide de la Région wallonne*²⁹. Voilà bien le genre de modalités directement

²⁶ Voir la traduction établie par l'APW d'une note au Gouvernement flamand de Monsieur Johan Sauwens, Ministre flamand des Affaires intérieures, de la Fonction publique et des Sports, relative aux éléments permettant de définir les tâches essentielles des niveaux de pouvoir flamand.

²⁷ Une étude gagnerait à envisager les formes juridiques que pourrait prendre le partenariat dans le respect de la Constitution.

²⁸ Op. cit., mars 2001, p. 6.

²⁹ *Le Matin*, 52.2001, p. 8. Comp. *La Libre Belgique*, 26.2.2001, p. 3: «Au minimum, c'est un remodelage des compétences qui s'annonce. Et là la carte: chaque province wallonne «contracterait» ses obligations avec la Région. L'idée étant d'arriver à ce que la province fasse mieux... et aussi qu'elle fasse moins».

contraires à la Charte européenne de l'autonomie locale et aux principes d'autonomie, de démocratie et de décentralisation³⁰. Il faut s'employer à exclure les contrats d'adhésion³¹.

Il est en effet des mécanismes plus souples qui pourraient permettre de rester dans une «logique de contractualisation» plus soft, et donc plus respectueuse de l'autonomie ou de l'institution provinciale qui n'est pas une «pure créature régionale laborieuse», comme diraient nos amis canadiens.

D'abord, il y a les lieux de discussion informels, comme le Conseil supérieur. Car les outils de dialogue ne doivent pas tous ni toujours être contraignants. D'autant qu'un réel partenaire est avant tout un partenaire convaincu. C'est d'une certaine manière l'idée du contrat d'avenir pour la Wallonie. C'est aussi le sens premier du terme «partenariat» qui vise une association d'institutions³².

Ensuite, après la discussion, il y a la concrétisation de l'accord politique de partenariat qui, s'il est susceptible d'être perturbé par les échéances électorales qui ne coïncident pas toutes aux différents niveaux de pouvoir, requiert alors une approche matière par matière, sous une forme juridique cette fois. Car démocratie ne doit pas rimer avec inertie, mais bien avec «actie», c'est-à-dire avec action.

Finalement, parallèlement à ce mouvement de type contractuel, il faut évidemment poursuivre le processus de démocratisation de l'institution provinciale. Le projet initial de la réforme fédérale - dont seules quelques idées ont été retenues en 1997³³ - constitue de ce point de vue une base de réflexion intéressante qu'il n'était pas convenu d'aborder dans ce cadre, faute de temps.

³⁰ Certes, une des réserves formulées par les collectivités belges concerne le deuxième alinéa de l'article 7 selon lequel «L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétences». Elle ne concerne toutefois pas le premier alinéa au terme duquel «Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques».

³¹ Comp. L.-M. Bataille, *Une valeur commune: le partenariat, in Communes et Région: quel partenariat pour le XXI^e siècle?*, Actes de colloque, Namur, UVCW, 1999, sp. p. 287.

³² Le Nouveau Petit Robert, 1995.

³³ Voy. P. De Bruycker, op. cit., 1997, pp. 207 à 235; M. Joassart, *La loi du 25 juin 1997 modifiant la loi provinciale, RBDC*, 1997, pp. 361 et ss.; A. Borghs, *Les réformes de la loi provinciale depuis 1997, in Droit communal*, 2000, pp. 234 à 252.

CONCLUSION

Le temps était en effet venu de conclure.

Il y a huit ans, lors d'une assemblée de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, le Ministre-Président Van Cauwenberghé évoquait le plaisir que nous aurions peut-être un jour à écrire ensemble la Constitution wallonne. Aujourd'hui, j'ai le sentiment qu'une page de cette Constitution est en train de s'écrire parce que, si le futur décret provincial wallon n'aura pas juridiquement le rang d'une Constitution, sa valeur organique et fondatrice de l'avenir wallon est évidente.

Heureusement ou malheureusement, toutefois, selon les opinions, toutes les ambitions ne sont pas permises. La régionalisation des règles organiques provinciales par simple loi spéciale est non seulement risquée parce qu'elle pourrait être annulée par la Cour d'arbitrage. Mais elle a de surcroît pour effet de ne pas ouvrir entièrement le débat provincial ou de limiter les volontés réformatrices³⁴.

D'abord, le nombre de provinces et leur nom est figé dans la Constitution qui ne permet pas non plus au législateur régional d'extraire du découpage un territoire donné³⁵.

Ensuite, l'institution provinciale en tant que collectivité politique est consacrée par la Constitution et seule une révision de la Constitution dans les formes permettrait de modaliser son autonomie ou, en tout cas, de fournir l'occasion au législateur régional de forger sa propre opinion sur ce point. A condition toutefois qu'une telle révision intervienne avant la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale qui entraînera non seulement un effet direct mais aussi un effet dit de «stand-still».

Il s'agit plutôt d'un bien, semble-t-il, pour ce qui est du second point, car si le recours accru à un niveau intermédiaire élu pour l'exécution des politiques régionales comporte le risque de points de vue différents, en tout cas de nuances, dans le cadre

d'objectifs concrets à atteindre et définis au niveau régional, c'est en définitive cela la démocratie qu'il ne s'agit pas seulement de vouloir exporter vers l'Est, mais aussi d'entretenir et de développer chez nous dans l'idéal de subsidiarité. A condition qu'un échelon intermédiaire soit réellement nécessaire entre les niveaux communal et régional pour un nombre suffisant de politiques données.



A consulter sur notre site Internet

<http://www.uvcw.be>

Pour une institution communale renouvelée

L'Union des Villes et Communes de Wallonie n'a pas attendu une actualité brûlante pour apporter une contribution forte à la réflexion sur le devenir des municipalités. Pour dégager des pistes novatrices et offrir au pouvoir communal un cadre politique efficace pour répondre aux exigences de la gestion d'un service public de notre temps, l'Union a constitué une commission «Loi communale» qui a dessiné une esquisse de réforme.

En mai 2001 déjà, suite à cet important travail, était publié le document de réflexion «Pour une institution communale renouvelée», qui - précisons le - ne reflète pas le point de vue du Conseil d'Administration de l'Union, mais bien d'un collège d'experts. Il est le résultat d'une démarche stimulante et très interpellante.

³⁴ Parfois aussi de créer des situations étonnantes, comme celle du gouverneur dont la loi spéciale du 13 juillet 2001 indique, dans son article 4, qu'il sera désormais nommé et révoqué par le gouvernement de région concerné, sur l'avis conforme du Conseil des Ministres. Il reste, néanmoins, qu'au terme de l'article 70 de la loi provinciale, le traitement et les frais de route du gouverneur sont à charge de l'Etat (de même que les frais de l'hôtel du gouvernement provincial et les traitements et frais de bureau des agents de l'Etat du gouvernement provincial). Au 1^{er} janvier 2002, qui sera compétent pour modifier la loi provinciale sur ce point? Et comment réagiront les Régions si l'on conclut que ce sont à elles d'intervenir au titre de l'organisation ou du fonctionnement?

³⁵ Au besoin, il pourrait être remédié à cet empêchement en prévoyant une déclaration de révision de la Constitution en fin de législature à cet égard.