

# NOTE D'ANALYSE

**ceG**

CENTRE D'ÉTUDES  
JACQUES GEORGIN

## LES PROVINCES : L'EXEMPLE DE LA SUPRACOMMUNALITÉ COMME PLUS-VALUE DE L'INSTITUTION, AVANT RÉFORME.

Christophe Verbist



## Introduction : La province, une très vieille institution presque épargnée par les mutations de notre paysage institutionnel

**Les provinces belges sont au nombre de dix** : 5 en Wallonie (Brabant wallon, Hainaut, Liège, Namur, et Luxembourg) et 5 en Flandre (Anvers, Brabant flamand, Flandre Occidentale, Flandre Orientale, Limbourg). Le système provincial n'existe pas à Bruxelles, les compétences des provinces y ont été avalées soit par la Région soit par les Commissions communautaires<sup>1</sup>.

Ces provinces sont établies en vertu des articles 5, 6, 7, 41, 162 et 170 de la Constitution, de la loi spéciale de réforme institutionnelles et d'une loi par région<sup>2</sup>. Les provinces sont contrôlées par un conseil provincial élu au suffrage universel tous les 6 ans, qui lui-même élit un collègue provincial. Le gouverneur est lui nommé par la Région<sup>3</sup>.

Depuis la Cinquième Réforme de l'Etat (2001), les gouverneurs de province sont nommés et révoqués par le Gouvernement de Région concerné, sur l'avis conforme du Conseil des Ministres.

Ces institutions sont très anciennes : hormis les deux Brabants, les provinces existent depuis 1830. Cependant, les compétences de celles-ci ont fort évolué à travers les siècles. Ces entités ont traversé toutes les étapes du processus de fédéralisation du pays jusqu'à ce jour.

Depuis la fédéralisation, et surtout la régionalisation de compétences<sup>4</sup>, de nombreuses voix se sont élevées pour demander une diminution de leurs compétences voire une suppression des provinces<sup>5</sup>. En effet, les Régions et les Communautés reçoivent, à chaque nouvelle réforme de l'Etat, de nouvelles compétences et s'y adaptent.

La province est donc perçue comme une institution désuète qui complexifie encore le « mille-feuilles administratif », d'autant plus qu'il existe de nombreuses intercommunales<sup>6</sup>.

**Lors de la Sixième Réforme de l'Etat, l'article 5 de la Constitution a été révisé afin de permettre aux Régions de changer ou de rectifier les limites des provinces, d'en réduire le nombre, voire de les supprimer purement et simplement du paysage institutionnel belge.**

<sup>1</sup> Article 83quinquies, Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

<sup>2</sup> Deuxième partie relative à la supracommunalité, Livre II relatif aux provinces, Arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004, confirmé par le décret du 27 mai 2004, porte codification de la législation relative aux pouvoirs locaux, sous l'intitulé « Code de la démocratie locale et de la décentralisation ». En Flandre, la matière est contenue dans le Provinciedecreet du 9 décembre 2005.

<sup>3</sup> Article 6 §1<sup>er</sup> VIII 1<sup>o</sup> alinéa 4 de la LSRI

<sup>4</sup> À partir de 1980.

<sup>5</sup> Frédéric CHARDON et Antoine CLEVERS, « Le bureau du MR a validé ce lundi matin la suppression/réforme des provinces », *La Libre*, 26 juin 2017, en ligne : <http://www.lalibre.be/actu/politique-belge/le-bureau-du-mr-a-valide-ce-lundi-matin-la-suppressionreforme-des-provinces-595128decd70f57d45bb3279>

<sup>6</sup> Il en existe 78 en Wallonie ; Liste des intercommunales wallonnes sur le portail des pouvoirs locaux de Wallonie : <https://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/Jahia/site/dgpl/accueil/pid/957>

# LES PROVINCES : L'EXEMPLE DE LA SUPRACOMMUNALITÉ COMME PLUS-VALUE DE L'INSTITUTION, AVANT RÉFORME.

Il est devenu évident que les provinces vont subir des transformations. La dernière réforme de l'État instaure un possible niveau « supracommunal »<sup>7</sup> pour les remplacer. Il reste à savoir si ces deux formes d'institutions peuvent coexister et si cette nouvelle institution peut s'avérer utile. Et si ce n'est pas le cas, comment peut-on faire évoluer les provinces ?

**Pour répondre à ces questions, le CEG a organisé le 22 février 2018 une conférence en collaboration avec l'APW (Association des Provinces Wallonnes) sur le thème de la supracommunalité.** La notion de supracommunalité au sens large a également été examinée durant cette conférence. Voici les enseignements que nous en retirons en ce qui concerne les provinces.

## **Les velléités de réformes récentes et l'impact de la Sixième réforme de l'État : une adaptation de différentes normes constitutionnelles légales afin de modifier, supprimer ou réduire le nombre de provinces plus aisément**

La Déclaration de Politique Régionale wallonne de 2009 parlait de réformer l'institution provinciale « *pour la faire évoluer, à terme et après révision de la Constitution, en communauté de territoires à l'échelle des bassins de vie en qualité d'organe politique.* »

À cet égard, l'étude menée par le professeur Christian Behrendt, constitutionnaliste à l'Université de Liège, pour le compte de l'Association des Provinces Wallonnes (APW) en 2012, avait mis en évidence des écueils non seulement juridiques mais également politiques à cette réforme

C'est ainsi qu'il mettait l'accent au nom du principe de légalité de l'impôt sur le fait que « **si l'on décide de doter les Communautés de territoires d'une autonomie fiscale, il faut alors également les doter d'une assemblée démocratiquement élue par les élus domiciliés dans les communes du bassin de vie selon une procédure qui respecte les principes d'une élection démocratique.** (...) ».

Il en déduisait que l'on s'orienterait vers des assemblées plus pléthoriques au sein desquelles le « poids » des grandes villes serait particulièrement accru au détriment des communes rurales.

Lors de la Sixième Réforme de l'État, plusieurs dispositions constitutionnelles ont été révisées afin de permettre une réforme profonde de l'institution provinciale :

1. L'article 5 de la Constitution a été révisé afin de **permettre aux Régions de changer ou de rectifier les limites des provinces**, d'en réduire le nombre, voire de les supprimer purement et simplement du paysage institutionnel belge.
2. L'article 41 de la Constitution qui fondait l'existence des provinces et leur attribuait une compétence générale en matière d'intérêt provincial a été complété par une disposition qui permet aux Régions de **supprimer les provinces et de les remplacer éventuellement par des collectivités supracommunales** qu'elles créent.

---

<sup>7</sup> Nous distinguons la nouvelle hypothétique « entité supracommunale » de la notion de supracommunalité déjà existante au niveau local. Pour éviter la confusion entre les deux termes, nous utilisons des guillemets à chaque fois que nous parlons de cette « nouvelle entité supracommunale » mentionnée dans la Constitution.

# LES PROVINCES : L'EXEMPLE DE LA SUPRACOMMUNALITÉ COMME PLUS-VALUE DE L'INSTITUTION, AVANT RÉFORME.

**Cependant, ce pouvoir demeure limité à plusieurs égards :**

- La province et la nouvelle institution supracommunale ne sauraient coexister (il faut supprimer les provinces pour créer de nouvelles collectivités supracommunales) ; la Région pourrait également procéder à la suppression des provinces sans les remplacer par de telles collectivités.
  - La décision doit être formalisée par un décret spécial : le Parlement wallon, s'il veut procéder à la suppression des provinces, doit requérir la majorité des deux tiers des suffrages, la majorité des membres devant être réunie<sup>8</sup>;
  - Ce décret spécial doit intervenir en exécution d'une loi fédérale à majorité spéciale<sup>9</sup>;
  - Les nouvelles collectivités supracommunales qui succéderaient éventuellement aux provinces seraient soumises aux mêmes principes constitutionnels que ces dernières.
3. La Constitution a été complétée lors de la Sixième Réforme de l'Etat pour préciser que les **principes ci-dessous trouvaient, le cas échéant, à s'appliquer aux collectivités supracommunales.**

L'article 162 de la Constitution prescrit en effet que les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi, dans le respect d'une série de principes :

- ✓ Élection directe des membres des conseils ;
  - ✓ Attribution aux conseils provinciaux de tout ce qui est d'intérêt provincial ;
  - ✓ Décentralisation d'attributions ;
  - ✓ Publicité des séances des conseils ;
  - ✓ Publicité des budgets et des comptes ;
  - ✓ Intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral ;
4. L'article 170 de la Constitution relatif au pouvoir fiscal des provinces a lui aussi été étendu aux collectivités supracommunales leur permettant de lever elles aussi l'impôt.
5. La loi spéciale de réformes institutionnelles (LSRI) a en conséquence été revue (article 6 §1<sup>er</sup> VIII 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup>) afin de déterminer la compétence des Régions à l'égard des collectivités supracommunales en ce qui concerne :
- Leur composition, organisation, compétences et fonctionnement ;
  - Le changement ou la rectification de leurs limites ;
  - L'élection de leurs organes.
6. La loi spéciale en son article 6 §3 1<sup>o</sup>, dans cette perspective de suppression des provinces, dispose que la Région se doit de mener une concertation avec l'État fédéral et les Communautés en ce qui concerne les compétences déconcentrées<sup>10</sup> confiées aux institutions provinciales

<sup>8</sup> Pris à la majorité des deux-tiers des suffrages.

<sup>9</sup> Voir ci-après.

<sup>10</sup> Le Conseil, le collège provincial et le gouverneur sont, dans ce cas, les représentants du pouvoir central compétent suivant les matières traitées.

# LES PROVINCES : L'EXEMPLE DE LA SUPRACOMMUNALITÉ COMME PLUS-VALUE DE L'INSTITUTION, AVANT RÉFORME.

Il a été également prévu dans la loi spéciale que lorsque les institutions provinciales sont supprimées, cela ne porte pas préjudice à la fonction des gouverneurs de province<sup>11</sup>.

En conclusion, **on pourrait affirmer que la Sixième Réforme de l'État ouvre la voie à une potentielle suppression des provinces, qui pourraient être remplacées par des « collectivités supracommunales »** titulaires d'un « intérêt supracommunal », venant se substituer à l'intérêt provincial<sup>12</sup>.

## Une réforme incomplète qui manque de cohérence

L'Université Saint-Louis Bruxelles, qui a mené un profond travail doctrinal sur la sixième réforme de l'État, a consacré un chapitre de son ouvrage<sup>13</sup> à la réforme institutionnelle de la province intervenue en 2014 sous le titre « *Les Provinces : beaucoup d'incohérences pour peu d'autonomie* »<sup>14</sup>. **Les auteurs y relèvent notamment que la réforme de 2014 a écarté un certain nombre de contraintes juridiques qui empêchaient la suppression effective des provinces.**

Les auteurs constatent qu'il subsiste de multiples embûches juridiques dont nous détailleront brièvement les plus pertinentes :

- **Les Régions ne peuvent supprimer l'institution provinciale sans une disposition de la loi spéciale fédérale.** C'est-à-dire par une loi prise à la majorité absolue de chaque groupe linguistique et par les deux tiers du total des suffrages des députés fédéraux.
- **La suppression du gouverneur est également compliquée.** En effet, la loi spéciale, en son article 6 §1<sup>er</sup> VIII alinéa 5 in fine dispose qu'en cas de suppression des institutions provinciales, le gouverneur demeure et assure de commissaire de gouvernement de l'État, des Communautés, et des Région. Il faut donc également une loi spéciale pour supprimer la fonction.
- Il subsiste de **multiples obstacles concernant les structures et les éventuels transferts de personnel.** Ces obstacles sont dus aux compétences qui pourraient être transférées soit aux communes, soit aux régions, soit aux communautés voire au fédéral. De telles redistributions de compétences ne peuvent que mener à un vaste chantier au sein duquel les incohérences ne manqueront pas, comme nous le voyons aujourd'hui en ce qui concerne la distribution des compétences entre les entités fédérées.

Pour exemple : étant donné que les nouvelles « collectivités supracommunales » doivent se conformer aux mêmes principes constitutionnels que les provinces, la marge de manœuvre donnée aux régions est relativement faible dans la mesure où certaines limites à la compétence des régions n'ont pas été supprimées et certaines garanties des provinces maintenues pour les éventuelles « entités supracommunales ».

<sup>11</sup> Article 6 §1<sup>er</sup> VIII 1<sup>o</sup> in fine.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 175-179.

<sup>13</sup> Hugues DUMONT, Isabelle HACHEZ, Mathias EL BERHOUMI (sous le Dir.), « La Sixième Réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis », *Les Dossiers du Journal des Tribunaux*, Larcier, n°98, 2015.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 175 à 184 de l'ouvrage.

## Conclusion : Les maintenir et les réformer

Le CEG considère que l'élection au suffrage universel des conseillers provinciaux peut à elle seule conditionner le maintien de l'institution provinciale et constitue le meilleur gage de sa représentativité démocratique.

**Un démantèlement vers un hypothétique niveau supracommunal ne garantirait pas pareille élection en Wallonie et signifierait certainement une composition de cette nouvelle collectivité supracommunale avec des mandataires élus au second degré.**

Dans cette perspective essentiellement juridique, le CEG estime que la création des « entités supracommunales » en lieu et place des provinces n'a que peu de sens au regard des dispositions constitutionnelles et supra légales applicables.

La dernière réforme permet aux régions de ne modifier que certaines compétences et maintient de nombreuses compétences provinciales dans la nouvelle « structure supracommunale ». Le gain d'autonomie pour les Régions est faible puisqu'elles sont obligées de choisir entre le maintien des provinces ou leur remplacement par des « supracommunales » qui doivent également respecter les principes constitutionnels.

De plus, en l'état, si l'on souhaite supprimer effectivement les institutions provinciales, il est obligatoire de passer par une loi spéciale. Cela implique de négocier entre les différents groupes linguistiques au Parlement fédéral afin d'établir dans quelle mesure les Régions peuvent se substituer au pouvoir provincial. Cet état de fait est donc assez incohérent puisqu'il appartient en définitive toujours au pouvoir fédéral de décider de l'avenir des provinces<sup>15</sup>.

**La sixième réforme de l'État apporte donc une non-solution à la question de la suppression des provinces. Tout au plus est-il possible de modifier les limites des provinces et d'en réduire le nombre.**

**Nous sommes cependant partisans d'une réforme constructive des provinces** qui sont parfois épinglées pour leur gestion<sup>16</sup>. De nombreux aménagements pratiques peuvent être opérés afin d'améliorer les synergies entre les communes, les régions et les entités supracommunales.

Pour le CEG, les provinces doivent devenir les coupes de la coopération entre les communes d'un même territoire pour permettre de concentrer et rationaliser des moyens humains et financiers limités sur des priorités qui répondent à des besoins de proximité qui sont significatifs.

L'évolution des compétences des provinces devrait s'opérer, dès lors, avec l'objectif prioritaire de renforcer les politiques de supracommunalité, d'être au service des communes.

Les provinces doivent avoir pour mission la mise en œuvre et le soutien, par mutualisation des ressources, des politiques et des projets :

---

<sup>15</sup> Au prix, à nouveau, d'un large consensus comme doit être adoptée toute loi spéciale.

<sup>16</sup> Par exemple, la gestion au moyen d'ASBL ; Frédéric CHARDON, « Publifin-en-Hainaut : 18 000 euros par an pour présider une ASBL provinciale », *La Libre*, 11 février 2017 ; « Rémunérations: le conseiller communal Lionel Bonjean (MR) démissionne à Mons », *RTBF Info*, 11 janvier 2018 ; Depuis l'affaire Publifin, une vingtaine d'ASBL provinciales ont été supprimées en province du Hainaut suite à un audit : Stéphanie VANDRECK, « Deux fois moins d'asbl provinciales en Hainaut », *RTBF Info*, 29 janvier 2018.

## LES PROVINCES : L'EXEMPLE DE LA SUPRACOMMUNALITÉ COMME PLUS-VALUE DE L'INSTITUTION, AVANT RÉFORME.

- que les communes ne peuvent gérer seules par manque de moyens, tant en termes de ressources financières qu'humaines.
- qui ne peuvent être transférés aux régions, tant pour des motifs socio-économiques que juridiques.

À défaut, ces projets ne pourront être menés efficacement ni par les communes, incapables, pour une majorité, d'activer les ressources financières nécessaires, ni par la Région, qui constitue un niveau de pouvoir trop éloigné : comme l'exprimait Annick Bekavac, directrice de l'Association des Provinces Wallonnes (APW), "**la Région uniformise, la Province différencie**".

À l'heure où nous écrivons ces lignes, le professeur Christian Behrendt a actualisé son étude de 2012, dans un nouvel opus daté de mai 2018, où il explore différentes hypothèses. La suppression lui semble impossible, car « *il faudra toujours assumer ce milliard de dépenses si les activités provinciales sont reprises* ». (ndlr : les provinces à elles cinq génèrent 894 millions d'euros de dépenses publiques annuelles) et « **la Fédération Wallonie-Bruxelles - qui ne dispose pas de pouvoir fiscal contrairement aux provinces - est incapable d'absorber les compétences exercées par les provinces** »<sup>17</sup>.

Le constitutionnaliste est plus favorable à la reprise par la Région wallonne de compétences telles que l'agriculture, l'économie, l'environnement ou le patrimoine, exercées au niveau provincial au nom de l'intérêt provincial, et est partisan également au nom de la bonne gouvernance d'un contrôle des ASBL provinciales qui échappent aujourd'hui aux radars de la Cour des Comptes.

L'objet de la présente note d'analyse n'est pas d'évoquer toutes les pistes analysées dans cette étude qui compte près de 500 pages et dont nous n'avons pris connaissance que de manière parcellaire.

La supracommunalité constitue une modalité de fonctionnement de la province qui apporte une vraie plus-value au débat et qui appuie l'autonomie locale.

Les tendances énoncées par le professeur Behrendt démontrent toutefois que nous sommes assurément à un croisement, mais la note met en évidence les écueils juridiques à toute tentative de suppression et entend mettre l'accent sur la **nécessité d'une réforme, qui reste à écrire, mais ce n'est pas le propos ici**.

<sup>17</sup> François-Xavier LEFÈVRE, « Les provinces wallonnes ne sont pas d'être rayées de la carte institutionnelle », Article dans l'Echo, 3 mai 2018, pages 6 et 7.

# CEG

## CENTRE D'ÉTUDES JACQUES GEORGIN

127, chaussée de Charleroi  
1060 Bruxelles

Tél. 02 533 30 16  
Télec. 02 539 36 50  
chverbist@cejg.be

[www.cejg.be](http://www.cejg.be)

 [cejgdefi](https://www.facebook.com/cejgdefi)