

# La Sixième Réforme de l'État sonne-t-elle le glas de l'institution provinciale ?

Mémoire réalisé par  
**Valentine Picquet**

Promoteur(s)  
**Marc Verdussen**

Année académique 2015-2016  
**Master en droit**



## Plagiat et erreur méthodologique grave

---

Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL. Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une oeuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée.\*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une oeuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette oeuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

\* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.



## REMERCIEMENTS

*Ainsi s'achèvent mes cinq années de droit. Cinq années jalonnées d'apprentissage, de rencontres ainsi que de dépassement de soi.*

*Je tiens tout d'abord à remercier mon promoteur, Marc Verdussen pour ses précieux conseils, son intérêt quant à ce mémoire et sa disponibilité, le tout orchestré avec une sympathie et une passion hors norme.*

*Par ailleurs, je remercie ma famille, petite et grande qui n'a cessé de me soutenir tout au long de mes études. « De appel valt niet ver van de boom », je dois qui je suis grâce à vous tous. Une pensée toute particulière pour mon grand-père, qui m'a transmis son intérêt et son questionnement incessant autour du monde politique.*

*Ces cinq années ont surtout été des rencontres et le début ou la continuité d'amitiés enrichissantes. Je voudrais donc remercier la Force 6, la VW crew et la BN pour tous ces moments extraordinaires que nous avons passés ensemble. Ce n'est que le début.*



## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>CHAPITRE I – Description de l’institution provinciale</b> .....	<b>3</b>
Section I – les organes provinciaux.....	3
1. Le conseil provincial .....	4
2. Le collège provincial ou la députation permanente.....	5
3. Le gouverneur de province.....	6
Section II - Les compétences provinciales .....	7
1. Pouvoir décentralisé – l’intérêt <i>provincial</i> .....	8
2. Pouvoir déconcentré – l’intérêt <i>général</i> .....	10
Section III - La Cinquième Réforme de l’État : début de la régionalisation des collectivité locales .....	11
1. Prémisses de la régionalisation des entités subordonnées.....	12
2. Controverses politiques et juridiques .....	13
3. Limites constitutionnelles de la Cinquième Réforme de l’État.....	15
Section IV – le territoire « extra provincialisé » de la Région de Bruxelles-Capitale .....	17
<b>CHAPITRE II – La Sixième Réforme de l’État : analyse de la réforme</b> .....	<b>20</b>
Section I – Analyse de la déclaration de révision de la Constitution .....	20
Section II - Les dispositions touchées par la Sixième Réforme de l’Etat .....	24
1. Les articles de la Constitution .....	24
2. Les articles de la loi spéciale de réforme institutionnelle .....	29
Section III – Les conséquences pratiques de la Sixième Réforme de l’État .....	31
1. La double signification du mot « province ».....	31
2. Différents schémas envisageables.....	33
a) Abolition de toutes les provinces purement et simplement.....	34
b) Abolition de toutes les provinces et création d’entités supracommunales.....	37
c) Non abolition des provinces.....	39
Section IV – Bilan de la Sixième Réforme de l’État.....	39
Section V – Analyse des possibles mises en pratique de la Sixième Réforme de l’État au Nord et au Sud du pays.....	41
1. Réformes relatives aux provinces en Région flamande .....	42
2. Réformes relatives aux provinces en Région wallonne.....	46
<b>Chapitre III – L’influence de la Sixième Réforme de l’État sur l’avenir des provinces</b> .....	<b>51</b>
Section I – Historique de l’enjeu provincial au travers des différentes réformes de l’État .....	51
Section II – La place de la province dans le système fédéral belge .....	54
Section III – Mise en perspective de l’avenir des provinces.....	56
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>61</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>64</b>



## INTRODUCTION

L'institution provinciale fait, depuis quelques décennies, l'objet de remise en question. Beaucoup la considèrent comme une institution locale de seconde catégorie, d'autres l'apprécient en tant que maillon essentiel pour la bonne gouvernance de l'État. En effet, pour certains, un pouvoir central fort doublé de communes proches des citoyens serait suffisant pour assurer le bon fonctionnement de l'État. La fédéralisation de l'État belge et la multiplication des entités publiques n'ont rien fait pour améliorer l'opinion publique au sujet de l'institution provinciale.

Le problème de légitimité de cette institution intermédiaire trouve ses racines dans de nombreux maux : manque de transparence, compétences floues, pas de répercussions concrètes de ses actions... Ces différents aspects de l'institution provinciale poussent ses détracteurs à lancer des campagnes assez fréquentes en faveur de l'abolition de cette institution. Forte, la province tient bon. Ainsi, certains hommes politiques, peut-être plus avisés, ont compris l'importance de cette dernière et prêchent pour sa modernisation.

Jusqu'à l'adoption de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État<sup>1</sup>, la Constitution confiait au législateur fédéral le droit d'établir le statut des provinces. Cette faculté lui a cependant été enlevée à la suite des modifications apportées par la Sixième Réforme de l'État. Cette régionalisation des pouvoirs subordonnés s'explique par les insatisfactions nées des deux côtés du pays au sujet de l'institution provinciale. Ces mécontentements s'étaient à l'époque traduits par des débuts de réformes opérées par les Régions. Ces dernières se sont cependant bien vite rendu compte de la limite de leur champ d'action. Ces contraintes étaient en effet de taille puisqu'il subsistait un ancrage significatif de l'institution provinciale dans la membrane constitutionnelle belge. La Sixième Réforme de l'État était donc appréhendée comme un moyen pour « abattre » ces obstacles constitutionnels. En effet, cette dernière entendait parfaire les prémises de régionalisation entamées lors de la Cinquième Réforme de l'État. Le constituant avait donc carte blanche et pouvait enfin décider du sort à donner à l'institution provinciale. Tout un beau programme en somme. Cependant, le constituant a préféré « rendre à César ce qui appartient à César » et a transféré la compétence des pouvoirs subordonnés aux Régions. Il a tout de même établi un cadre juridique assez complet afin de limiter un tant soit peu l'action régionale.

---

<sup>1</sup> Loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat, *M.B.*, 31 janvier 2014.

Ainsi, les Régions sont désormais compétentes pour décider du sort qu'elles entendent donner aux provinces. Le choix ne va pas être facile puisque le législateur spécial leur a offert un panel de solutions envisageables. Tout d'abord, elles pourraient décider de créer de nouvelles provinces, de réduire leur nombre, de changer leur tracé ou encore de les supprimer. Ensuite, dans ce dernier cas de figure, les Régions pourraient décider à la majorité des deux tiers de les remplacer par des entités supracommunales qui auraient dès lors pour compétence exclusive tout ce qui est d'intérêt supracommunal... Enfin, les Régions pourraient tout simplement choisir de ne rien faire et de laisser les institutions telles qu'elles sont. Ce choix concerne bien évidemment les territoires de la Région flamande et wallonne et est sans influence sur celui de Bruxelles-Capitale. Comme le souligne Guido Decoster, « ces réformes doivent faire l'objet d'un travail réfléchi en collaboration entre les gouvernements régionaux et les associations de provinces. En effet, le sujet est si complexe et délicat qu'il ne sert à rien de s'y jeter tête baissée dans un réflexe de survie »<sup>2</sup>.

Dans le cadre de ce mémoire, nous analyserons les répercussions pratiques de la Sixième réforme de l'État sur l'institution provinciale. Plus particulièrement, nous examinerons si les réformes constitutionnelles annoncent réellement la fin des provinces. À cette fin, nous diviserons notre analyse en trois chapitres. Tout d'abord, nous commencerons par remettre l'institution provinciale dans son contexte. En effet, il est intéressant d'entamer notre étude par un bref aperçu de ses compétences et de la composition de ses organes. Nous évoquerons aussi, dans le cadre de ce Chapitre, les avancées introduites par la Cinquième Réforme de l'État ainsi que la particularité de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale (Chapitre I). Ensuite, nous analyserons méticuleusement les différentes nouveautés apportées par la Sixième Réforme de l'État. Nous étudierons aussi les différents documents législatifs la mettant à l'œuvre afin de savoir ce que le pouvoir constituant dérivé avait comme intention. Après un bref bilan de cette Sixième Réforme de l'État, nous analyserons les différentes mises en pratique que les législateurs régionaux entendent mettre en place (Chapitre II). Enfin, dans notre dernier Chapitre nous amorcerons une réflexion relative à la place de l'institution provinciale dans un État fédéral. Nous clôturerons notre approche en mettant en exergue les améliorations à apporter à l'institution provinciale afin qu'elle jouisse d'une plus grande légitimité aux yeux des citoyens (Chapitre III).

---

<sup>2</sup> G. DECOSTER, « Rol en toekomst van de provincies na het Sint-Michielsakkoord en Vlaanderen-Europa 2002: Voorwaarden voor een perspectief », *T.B.P.*, 1994, p. 379.

## CHAPITRE I – Description de l’institution provinciale

Selon l’article 5 de la Constitution, « la Région wallonne comprend les provinces suivantes : le Brabant wallon, le Hainaut, Liège, le Luxembourg et Namur. La Région flamande comprend les provinces suivantes : Anvers, le Brabant flamand, la Flandre-Occidentale, la Flandre-Orientale et le Limbourg »<sup>3</sup>. La Belgique est donc composée de dix provinces. Notons qu’il en est ainsi depuis la scission de la province du Brabant effectuée lors des accords de la Saint-Michel en 1993. Les provinces ont été instituées dès la création de l’État Belge en 1830. Elles étaient alors un pouvoir subordonné intermédiaire entre les communes et l’État central, c’était l’entité décentralisée la plus petite du Royaume<sup>4</sup>. Depuis lors, l’institution a été remodelée au fil de différentes réformes institutionnelles et des modifications de la loi provinciale du 30 avril 1836 (ci-après « loi provinciale »). Le législateur a toujours veillé à maintenir comme objectif double objectif la modernisation de l’institution et une plus grande légitimité démocratique de celle-ci.

Tout d’abord, afin de comprendre l’état actuel de l’institution provinciale, nous décrirons succinctement dans ce Chapitre les différents organes qui la composent (Section I) ainsi que les compétences exercées par cette dernière (Section II). Ensuite, nous introduirons les avancées faites lors de la Cinquième Réforme de l’État qui amorça la régionalisation de l’institution provinciale (Section III). Enfin, nous développerons brièvement la situation assez particulière de l’arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale (Section IV).

### Section I – les organes provinciaux

Afin de mener à bien leurs missions, les provinces ont été dotées d’organes propres possédant, pour certains, un pouvoir normatif. Les provinces sont composées d’un conseil provincial et d’une députation permanente qui sont chapeautés par le gouverneur de province<sup>5</sup>.

Cette composition nous rappelle fortement celle des organes communaux qui sont, à quelques détails près, organisés de manière semblable. Relevons brièvement les divergences pertinentes entre ces deux entités décentralisées. Tout d’abord, au niveau provincial, ces trois organes ne jouissent pas de « l’unicité des institutions » comme les trois organes communaux, Francis

---

<sup>3</sup> Const., art. 5.

<sup>4</sup> A. FRANÇOIS, « La province: initiation aux mécanismes de l’institution provinciale », *Dossiers du CRISP*, n° 46, CRISP, 1997, p.3.

<sup>5</sup> C.W.A.D.EL., art. L2212-1.

Delpérée les nomme donc « la trinité du pouvoir provincial »<sup>6</sup>. De plus, le gouverneur de province n'a pas pour rôle de défendre les intérêts provinciaux, mais simplement de veiller au respect des missions dévolues par le niveau fédéral, régional ou communautaire. Il en résulte que la nomination de ce dernier est opérée sans que le conseil provincial ni la députation permanente aient leur mot à dire à ce sujet<sup>7</sup>. Cette situation diffère particulièrement avec l'organisation communale où le bourgmestre représente les intérêts de la commune. Ces différences sont assez intéressantes puisqu'elles nous permettent de nous rendre compte que, malgré leurs fortes ressemblances institutionnelles, la comparaison entre les communes et les provinces doit être effectuée avec précaution.

### 1. Le conseil provincial

Les membres du conseil provincial, dits les « conseillers », sont élus directement au suffrage universel tous les six ans<sup>8</sup>. L'élection directe des conseillers est un des principes fondamentaux relatifs à l'institution provinciale. En effet, ce dernier est inscrit dans l'article 162 de la Constitution<sup>9</sup> qui énumère les règles de base relatives à cette autorité subordonnée. L'élection des membres du conseil provincial a lieu dans le cadre des élections communales et provinciales<sup>10</sup>. Le nombre de représentants varie en fonction de la population sur le territoire de la province. Les législateurs régionaux ont opté pour le système de répartition proportionnelle afin de procéder à l'élection du conseil<sup>11</sup>. Ce dernier ne peut pas être dissous avant terme. Dès lors, comme l'explique très justement David Renders, le conseil provincial « est donc élu non seulement tous les six ans, mais pour six ans »<sup>12</sup>. Les conditions pour pouvoir être conseiller provincial sont simples : il faut avoir la qualité d'électeur<sup>13</sup>.

Le conseil provincial est en quelque sorte le pouvoir législatif de la province. En effet, ce dernier a pour tâche d'adopter des règlements dits « provinciaux ». Selon l'article 41 de la Constitution, « les intérêts exclusivement [...] provinciaux sont réglés par les conseils [...] provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution »<sup>14</sup>. Il peut donc s'occuper de

---

<sup>6</sup> F. Delpérée et S. Depré, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 93.

<sup>7</sup> D. RENDERS, *Le droit administratif général*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p.122-123.

<sup>8</sup> C.W.A.D.EL., art. L4124-1. ; art. 6 décret provincial de la région flamande du 9 décembre 2005 in D. Renders, *ibidem*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p.123.

<sup>9</sup> Const., art. 162.

<sup>10</sup> S. BRACKE, G. GOEDERTIER et J. VANDE LANOTTE, *België voor beginners*, Brugge, Die Keure, 2014, p. 176.

<sup>11</sup> C.W.A.D.EL., art. L4145-7.

<sup>12</sup> D. RENDERS, *op. cit.*, p.123.

<sup>13</sup> C.W.A.D.EL., art. L4142-1§1er qui renvoie aux conditions d'électeur contenues à C.W.A.D.EL., art. L4121, §1er.

<sup>14</sup> Const., art. 41.

toute la politique générale de la province à l'exception de ce qui est explicitement confié à la députation permanente ou au gouverneur de province. Notons aussi que le conseil provincial est soumis au principe de subsidiarité par le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après « C.W.A.D.E.L. »). Ce dernier signifie que « le conseil exerce ses compétences de manière complémentaire et non concurrente avec l'action régionale et celle des communes »<sup>15</sup>. Le conseil provincial a également la compétence essentielle d'arrêter annuellement les comptes et le budget de la province<sup>16</sup>.

Les séances du conseil sont évidemment soumises au principe de publicité sauf sur demande contraire des deux tiers des membres du Conseil<sup>17</sup>.

## 2. Le collège provincial ou la députation permanente

Cet organe est prénommé différemment d'un côté ou de l'autre de la frontière linguistique. En effet, la Région wallonne a fait usage de ses compétences relatives aux pouvoirs subordonnés répertoriées à l'article 6 VIII de la Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après « loi spéciale de réformes institutionnelles »)<sup>18</sup>. Cette dernière a donc trouvé pertinent en 2006<sup>19</sup> de rebaptiser cet organe « collège provincial »<sup>20</sup>. La Région flamande n'a, quant à elle, pas légiféré à ce sujet et nous continuons dès lors à appeler cet organe « députation permanente » au Nord du pays.

Les membres du collège provincial sont appelés « les députés provinciaux ». Leur nombre diffère au Nord ou au Sud du pays. En effet, ils seront invariablement six<sup>21</sup> en Flandre alors que leur nombre varie entre quatre ou cinq en Wallonie en fonction de la population provinciale<sup>22</sup>. Contrairement aux conseillers provinciaux, les députés provinciaux ne sont pas élus directement. En effet, ils sont choisis par le conseil provincial en son sein<sup>23</sup>. Ceci explique pourquoi le collège provincial est responsable de ses actes envers le conseil

---

<sup>15</sup> C.W.A.D.E.L., art. L2212-32.

<sup>16</sup> G. COSANNI, *La 6eme réforme de l'Etat et les institutions provinciales. Révolution ou simple statu quo?*, Institut Emile Vandervelde, Bruxelles, 2014, p. 3.

<sup>17</sup> Const., article 162. ; C.W.A.D.E.L., art. L2212-15.

<sup>18</sup> Art. 6 §1<sup>er</sup> VIII de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>19</sup> Art. 134 du décret wallon du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *M.B.*, 30 mars 2004.

<sup>20</sup> Elle va aussi intégrer la notion de responsabilité du collège provincial envers le conseil provincial. Cette dernière se décline au travers du système de la motion de méfiance qui doit être constructive. *in* Y. LEJEUNE, *Droit Constitutionnel belge*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 389.

<sup>21</sup> Art. 44 §1<sup>er</sup> du décret provincial de la région flamande du 9 décembre 2005, *M.B.*, 29 décembre 2005.

<sup>22</sup> Le collège provincial comprend quatre députés dans les provinces de moins de 750.000 habitants et cinq dans les provinces d'au moins 750.000 habitants *in* C.W.A.D.E.L., art. L2212-40 §1, al 1<sup>er</sup>.

<sup>23</sup> C.W.A.D.E.L., art. L2212-40 §3, al 1<sup>er</sup> ; art. 45 du décret provincial de la région flamande du 9 décembre 2005, *M.B.*, 29 décembre 2005. *in* C. Behrendt, *Etude sur les activités des provinces wallonnes*, Namur, 2012, p.9.

provincial<sup>24</sup>. C'est aussi la raison pour laquelle les députés provinciaux sont, comme les conseillers provinciaux, élus pour une période de six années<sup>25</sup>. Notons que le collège provincial ne comprend pas uniquement des députés provinciaux. En effet, le gouverneur de province en fait aussi partie en tant que commissaire du gouvernement. Il n'y jouit cependant pas d'une voix délibérative ni consultative<sup>26</sup>.

C'est le pouvoir exécutif de la province qui assure dès lors l'administration journalière de cette dernière. À cet effet, il veille à l'instruction préalable des affaires provinciales<sup>27</sup>, à la bonne exécution des décisions prises par le conseil provincial ainsi que ses propres décisions<sup>28</sup>. Comme son nom l'indique, le collège provincial est un organe collégial ce qui signifie que les décisions y sont prises par le collège à la majorité simple et que les membres ne jouissent pas de pouvoir décisionnel individuel<sup>29</sup>. Contrairement au conseil provincial, les séances du collège ne sont pas publiques.

### 3. Le gouverneur de province

Le gouverneur de province<sup>30</sup> est une figure assez particulière dans les institutions belges. Ce dernier est « le commissaire du gouvernement fédéral et des gouvernements régionaux et communautaires dans la province »<sup>31</sup>. Il n'est dès lors pas le reflet de la tendance politique majoritaire dans sa province<sup>32</sup>. Selon l'article 6 §1<sup>er</sup> VIII, 1<sup>o</sup>, alinéa 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, le gouverneur de province est « nommé à vie par le gouvernement régional<sup>33</sup> sur avis conforme du conseil des ministres fédéral »<sup>34</sup>. Il n'est dès lors pas un organe politique, mais un simple haut fonctionnaire nommé discrétionnairement<sup>35</sup>. Il est, en principe, nommé à vie<sup>36</sup> c'est-à-dire, jusqu'à l'âge de la retraite<sup>37</sup>. Cependant, le

<sup>24</sup> C.W.A.D.EL., art. L2212-44. in F. SCHRAM, *België een handeling*, Antwerp, Politea, 2011, p. 234.

<sup>25</sup> C.W.A.D.EL., art. L2212-40 §1<sup>er</sup>.

<sup>26</sup> C.W.A.D.EL., art. L2212-46. ; Notons qu'en Flandre il préside le collège mais sans voix délibérative in Y. Lejeune, *Typologie(s) des institutions publiques en Belgique après la Sixième Réforme de l'Etat*, Waterloo, Kluwer, 2015, p.52.

<sup>27</sup> C.W.A.D.EL., art. L2212-48 al. 3.

<sup>28</sup> C.W.A.D.EL., art. L2212-48 al.4.

<sup>29</sup> S. Bracke, G. Goedertier et J. Vande Lanotte, *op. cit.*, p.180.

<sup>30</sup> En Région flamande, son statut est réglé par l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 mars 2004, *M.B.*, 26 mars 2004.

<sup>31</sup> C.W.A.D.EL., art. L2212-51. in Y. Lejeune, *op. cit.*, p. 52.; F. SCHRAM, *op.cit.*, p. 235.

<sup>32</sup> D. RENDERS, *op. cit.*, p. 127.

<sup>33</sup> Il en est ainsi depuis la Cinquième Réforme de l'Etat en 2001. Avant, c'était le Roi qui nommait les gouverneurs de provinces. in S. Bracke, G. Goedertier et J. Vande Lanotte, *op. cit.*, p.178.

<sup>34</sup> art. 6 §1<sup>er</sup> VIII, 1<sup>o</sup>, al. 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980. in A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2011, p. 204.

<sup>35</sup> C. BEHRENDT, *op. cit.*, p. 24.

<sup>36</sup> C. BEHRENDT, *ibidem*, p. 24.

<sup>37</sup> Art. 56 de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2008, *M.B.*, 31 octobre 2008.

gouvernement régional peut décider, sur avis conforme du conseil des ministres fédéral, de mettre fin à la nomination du gouverneur dans les cas de perte de confiance par les autorités ou de manquement grave<sup>38</sup>. Aux yeux des citoyens, le gouverneur de province est considéré comme étant le représentant le plus important de l'autorité provinciale. Cette vision est assez curieuse puisque ce dernier est l'organe provincial qui jouit, au regard des considérations exposées, du moins de légitimité démocratique<sup>39</sup>.

Le gouverneur de province a une double casquette puisqu'il est, d'une part, le représentant de la province et, d'autre part, celui des autorités fédérales, régionales et communautaires sur le territoire provincial. Lorsqu'il représente la province, il le fait en tant que président du collège provincial. Il n'a par contre aucun rôle significatif dans le conseil provincial. En effet, s'il peut toutefois y assister, il n'y jouit que d'un vote consultatif. Lorsqu'il représente les autorités fédérales ou fédérées, le gouverneur assure l'exécution de leurs lois, décrets ou ordonnances. De plus, il doit aussi superviser les décisions du conseil ou du collège et parfois même des communes. Enfin, le gouverneur de province a aussi pour compétence le maintien de l'ordre dans cette dernière. À cette fin, il est responsable de l'exécution des plans de catastrophe et de la promulgation des ordonnances de police<sup>40</sup>.

## Section II - Les compétences provinciales

L'institution provinciale remplit une double fonction. D'une part, elle est considérée comme une collectivité autonome responsable pour tout ce qui est d'intérêt *provincial* et, d'autre part, c'est une autorité subordonnée qui exécute les décisions des autorités qui lui sont supérieures. Dans le cadre de cette deuxième fonction, la province est chargée de l'exécution de tout ce qui est d'intérêt *général*<sup>41</sup>.

Cette double casquette de l'institution provinciale peut être fortement critiquée. En effet, pour certains auteurs<sup>42</sup>, elle est à l'origine de la perte d'identité provinciale. Cette absence de compétences claires a donc pour conséquence un manque de légitimité de cette institution subordonnée aux yeux des citoyens.

---

<sup>38</sup> Voy. C.E., *arrêt Lamalle*, n°13.939 du 5 février 1970, *R.J.D.A.*, 1971, p.89. in D. RENDERS, *op.cit.*, p. 131.

<sup>39</sup> G. DECOSTER, *op. cit.*, p. 380.

<sup>40</sup> S. BRACKE, G. GOEDERTIER et J. VANDE LANOTTE, *op. cit.*, p. 178-179.

<sup>41</sup> D. RENDERS, *op. cit.*, p. 135.

<sup>42</sup> Voy. P. DE BRUYCKER, « L'avenir des provinces dans la Belgique fédérale », *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 202.

Notons que les provinces ont aussi une compétence fiscale. En effet, l'article 170 de la Constitution<sup>43</sup> consacre « l'autonomie fiscale des provinces »<sup>44</sup>. Ce principe permet à cette institution de lever des impôts afin d'alimenter leur budget. Nous ne développerons pas davantage cette problématique et renvoyons pour toutes informations complémentaires aux commentaires que Christian Behrendt a développés à ce sujet<sup>45</sup>.

### 1. Pouvoir décentralisé – l'intérêt *provincial*

La décentralisation de l'État suppose qu'il existe d'autres entités juridiques distinctes par rapport à l'État central c'est-à-dire avec une personnalité juridique propre. Ainsi, ces dernières sont en droit d'exercer certaines prérogatives liées à la souveraineté étatique<sup>46</sup>. L'institution provinciale fait donc bel et bien partie de ces décentralisations territoriales<sup>47</sup>.

Ce concept de décentralisation relatif aux provinces est consacré dans les articles 41 et 162, aliéna 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> de la Constitution qui édictent que « les intérêts exclusivement communaux et provinciaux sont réglés par les conseils communaux et provinciaux d'après les principes établis par la Constitution »<sup>48</sup>. Qu'entend-on par « intérêt provincial » ?<sup>49</sup> Ce principe assez flou signifie que les provinces ont un champ d'action dans les matières qui ne sont pas du ressort de l'État fédéral, des entités fédérées ou des communes<sup>50</sup>. Cette notion crée une double obligation. D'une part, le Constituant confie la responsabilité de l'action publique au niveau de pouvoir qu'il estime le plus adéquat. Il met dès lors en œuvre le principe de subsidiarité. Ainsi, les intérêts propres de la province doivent être régis par les institutions provinciales à condition que la matière ne soit pas déjà réglée par un autre niveau de pouvoir<sup>51</sup>. C'est donc la province qui circonscrit elle-même ses compétences et ce qu'elle entend par « intérêt provincial »<sup>52</sup> sous réserve des normes hiérarchiquement supérieures<sup>53</sup>. D'autre part, cette

---

<sup>43</sup> Const., art. 170.

<sup>44</sup> X., « Des provinces ambitieuses et sans tabou - Réflexion de l'association des Provinces wallonnes », *Association des provinces wallonnes*, 2014, p. 4.

<sup>45</sup> Voy. Chapitre 1, Section B.3. La fiscalité provinciale in C. BEHRENDT, *op. cit.* p. 24.

<sup>46</sup> M. PAQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 85.

<sup>47</sup> M. PAQUES, *ibidem*, p. 87.

<sup>48</sup> Const., art. 41 et 162.

<sup>49</sup> A. VAN MENSEL, « Het begrip « provinciaal belang » – een proeve van schets », *De provincie*, 1994, p. 29-35.; Voy. T. BOMBOIS, « Le principe de subsidiarité territoriale : vers une nouvelle répartition des compétences entre le central et le local ? », *Ann. dr.*, vol. 61, 2001, p. 369.

<sup>50</sup> G. COSANNI, *op. cit.*, p. 3.

<sup>51</sup> C. BEHRENDT, *op. cit.*, p. 23.

<sup>52</sup> Notons que l'article 2 du décret provincial flamand du 9 décembre 2005, *M.B.*, 29 décembre 2005 essaye de cerner la notion d' « intérêt provincial » en stipulant que « font notamment partie des ces intérêts provinciaux :

1° La prise en charge des tâches supra-locales. [...]

2° des tâches d'appui à la demande des autorités.

3° la prise d'initiatives en vue d'une coopération axée sur la région entre des administrations au sein d'une région [...]. in D. RENDERS, *op. cit.*, p. 135.

notion d'intérêt provincial interdit aux provinces de régler des questions déjà soumises aux autres niveaux de pouvoir. À cet effet, l'article L2212-32 du C.W.A.D.E.L. considère que « le conseil exerce ses compétences de manière complémentaire et non concurrente avec l'action régionale, et celle des communes »<sup>54</sup>. Cette supposée « autonomie » est donc tout de même encadrée et un contrôle est exercé à son encontre. En effet, c'est l'article 162 alinéa 2, 6° de la Constitution<sup>55</sup> qui établit ce principe de contrôle de tutelle administrative des provinces. Ce contrôle a pour but d'éviter que « la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé »<sup>56</sup>. La province ne peut donc pas édicter de règlements qui seraient contraires à des dispositions dotées d'un rang normatif supérieur sous peine de voir ces derniers se faire annuler par l'autorité de tutelle. Cette dernière contrôle les actes adoptés par les provinces au travers du mécanisme de la tutelle ordinaire ou spécifique<sup>57</sup>.

À ce sujet, le parlement flamand a, pour sa part, décidé en 2012 d'enlever certaines compétences aux provinces et de les confier aux communes considérées comme étant un niveau d'action plus adéquat<sup>58</sup>. Cette nouvelle opportunité des Régions de pouvoir déterminer les compétences comprises sous l'expression « intérêt *provincial* » a été délimitée par la Cour Constitutionnelle dans un arrêt du 25 mai 2005. Dans ce dernier, la Cour considère que « 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'Etat fédéral, des communautés ou des régions, dans une matière qui relève de leurs compétences, ne serait contraire aux articles 41 et 162 de la Constitution garantissant 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 »<sup>59</sup>.

Dans le cadre de cette mission dite « décentralisée », l'institution provinciale s'est attribué un panel de compétences assez hétéroclites. En effet, cette dernière est autant responsable pour

---

<sup>53</sup> A. ALEN et K. MUYLLE, *op. cit.*, p. 198.

<sup>54</sup> C.W.A.D.E.L., art. L2212-32.

<sup>55</sup> Const., art. 162 aliéna 2, 6°. *in* J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER *et al.*, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, p. 1321- 1325.

<sup>56</sup> Const., art. 162 aliéna 2, 6°. *in* D. DÉOM et B. LOMBAERT, « L'autonomie et le financement des provinces et des communes », *A.P.T.*, 2002, p. 173.

<sup>57</sup> Y. MARRIQUE, « Les provinces, de l'autonomie à l'instrumentalisation? », *A. P.*, 2002, p. 183.

<sup>58</sup> Il en a été ainsi des compétences culturelles ainsi que les matières personnalisables. *in* S. BRACKE, G. GOEDERTIER et J. VANDE LANOTTE, *op. cit.*, p. 175.

<sup>59</sup> C. C., arrêt du 25 mai 2005, n° 95/2005, B.26.

l'enseignement que pour l'expansion économique ou encore la santé, le sport, la culture, l'agriculture, etc.

C'est donc cette notion d'« intérêt provincial » qui est à l'origine de la large marge de manœuvre dont les institutions provinciales jouissent. Il en résulte dès lors des politiques tout à fait différentes prises par les différentes provinces adaptées en fonction de leurs besoins locaux. Cette diversité peut être vue comme un atout afin de répondre spécifiquement à ces besoins, mais elle peut aussi, comme nous l'avons déjà soulevé, être nuisible à la bonne lisibilité de l'institution<sup>60</sup>.

Enfin, cette facette « décentralisée » de l'institution provinciale est la plus contestée. En effet, un bon nombre de ses détracteurs considèrent que cette dernière devrait se voir amputer de cette qualité de collectivité politique et devrait uniquement subsister en tant que simple organe d'administration déconcentré.

## 2. Pouvoir déconcentré – l'intérêt *général*

Un État centralisé n'implique pas nécessairement que toutes les décisions relatives à la souveraineté soient prises par un seul et même organe. Ainsi, l'État, les Communautés et/ou les Régions peuvent procéder à une déconcentration dite « administrative ». Ceci signifie que ces organes publics supérieurs peuvent déléguer certaines de leurs compétences à des organes qui les exerceront « en leur nom et pour leur compte »<sup>61</sup>. La déconcentration est donc une technique relative à l'organisation administrative ayant pour objectif de soulager l'autorité centrale de tâches qu'elle ne peut pas traiter elle-même pour des raisons d'ordre pratique<sup>62</sup>. Dans le cas des provinces, c'est une déconcentration territoriale qui a été effectuée. Ainsi, l'institution provinciale exerce des prérogatives étatiques, mais seulement en ce qui concerne la portion du territoire belge qu'elle représente<sup>63</sup>. L'on enseigne donc que, dans le cadre de cette déconcentration, l'institution provinciale est compétente pour l'« intérêt général ». Il en est ainsi puisqu'elle agit comme organe déconcentré d'autorités qui lui sont supérieures : l'État fédéral, les Communautés ou les Régions<sup>64</sup>. En tant qu'autorité administrative déconcentrée, l'autorité provinciale assure donc l'exécution des normes fédérales ou fédérées sur son territoire<sup>65</sup>.

---

<sup>60</sup> J.-F. BOULET, « Les provinces wallonnes, à la croisée des chemins », *Cpcp*, 2012, p. 8.

<sup>61</sup> M. PAQUES, *op. cit.*, p.84.

<sup>62</sup> P. DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 229.

<sup>63</sup> M. PAQUES, *op. cit.*, p. 84.

<sup>64</sup> F. DOMS, « La réforme des provinces en Wallonie », *C.H. CRISP*, n° 1774- 1775, 2002, p. 44.

<sup>65</sup> D. RENDERS, *op. cit.*, p. 136.

Notons que cette délégation de pouvoir ne se fait pas sans que l'autorité délégataire garde une certaine main mise sur l'autorité déléguée. Cette première pourra soit adresser des instructions *a priori* à la dernière soit effectuer *a posteriori* des contrôles sur l'acte adopté<sup>66</sup>.

### Section III - La Cinquième Réforme de l'État : début de la régionalisation des collectivités locales

À l'origine, c'est le principe d'uniformité qui prévalait quant à l'organisation des entités subordonnées. Ainsi, la même loi fédérale provinciale et communale gérait le fonctionnement de ces dernières des deux côtés de la frontière linguistique. Nous pouvons trouver une illustration de l'application de ce principe d'uniformité notamment dans l'organisation des provinces qui étaient soumises au même modèle juridique<sup>67</sup>. Notons que les lois provinciales et communales avaient tout de même fait l'objet de différentes réformes au fil du temps sans que toutefois le législateur n'ait jamais remis en cause ce principe d'uniformité.

Selon Jérôme Sohier, « la régionalisation des règles organiques des provinces était inscrite dans nos astres institutionnels »<sup>68</sup>. En effet, des divergences d'opinions quant à la politique à adopter concernant les autorités subordonnées étaient apparues entre les deux Régions<sup>69</sup>. C'est donc à la suite de ces disparités et aussi dans la continuité des réformes institutionnelles antérieures<sup>70</sup> que la régionalisation des compétences relatives aux autorités subordonnées a été introduite par la loi spéciale du 13 juillet 2001<sup>71</sup>. Le législateur spécial va considérer que « dans un régime fédéral il n'est pas illogique que les entités fédérées détiennent l'organisation des pouvoirs locaux »<sup>72</sup>. En effet, dans la plupart des États fédéraux ce sont les entités fédérées qui ont la compétence exclusive de l'organisation des entités subordonnées<sup>73</sup>.

---

<sup>66</sup> Pour plus de détails Voy. P. DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 229.

<sup>67</sup> Voy. *supra* Chapitre I Section I in J. SOHIER, « La régionalisation des pouvoirs locaux », *Les accords du Lambermont et du Lombard, approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage ?*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 373.

<sup>68</sup> J. SOHIER, *op. cit.*, p. 403.

<sup>69</sup> Voy. rapport de la Commissie Bestuurlijke Organisatie in F. DE RYNCK, « De provinciebesturen in Vlaanderen – een toekomstperspectief », *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 242.

<sup>70</sup> Voy. « De CBO vindt het in een federale model niet gepast dat de federale overheid de keuzes over deze binnenlandse organisatie zou blijven maken en daardoor op een fundamentele wijze de binnenlandse politieke keuzes van de deelstaat zou verstoren. » in F. DE RYNCK, *op. cit.*, p. 243.

<sup>71</sup> Art. 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001, *M.B.*, 3 août 2001.

<sup>72</sup> Projet de loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 200-2001, n°2- 709/1., p. 3.

<sup>73</sup> Cf. *Länder allemands, cantons suisses ou provinces canadiennes.* in J. SOHIER, « La régionalisation des pouvoirs locaux », *Les accords du Lambermont et du Lombard, approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage ?*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 375.

Cette Cinquième Réforme de l'État s'apparente donc à une « révolution de notre système institutionnel »<sup>74</sup> puisqu'elle permet un traitement différencié des entités subordonnées en fonction de la Région dans laquelle elles se situent.

Dans cette Section, nous analyserons tout d'abord les avancées apportées par la Cinquième Réforme de l'État. Ensuite, nous évoquerons les différentes controverses qui sont apparues lors de ce transfert de compétences aux Régions. Nous terminerons enfin par les différentes limites constitutionnelles qui ont subsisté au terme de cette première phase de régionalisation des entités subordonnées.

### 1. Prémisses de la régionalisation des entités subordonnées

Avant la Cinquième Réforme de l'État, « la réglementation organique des provinces et communes relève toujours principalement des compétences du pouvoir fédéral »<sup>75</sup>. En effet, selon l'ancien article 6 §1er, VIII de la loi spéciale de réformes institutionnelles<sup>76</sup>, les Régions étaient uniquement compétentes pour gérer le financement des autorités subordonnées, leur association<sup>77</sup> et le financement de leurs missions déconcentrées remplies pour le compte des régions<sup>78</sup>. Ce système était assez « bancal », il convenait donc de le réorganiser. Dès lors, le législateur spécial va considérer que « les Régions doivent recevoir les compétences pour l'organisation des structures communales et provinciales qu'elles peuvent ou doivent contrôler elles-mêmes. Les législations connexes telle que [...] la législation électorale provinciale et communale, seront également transférées »<sup>79</sup>.

À cette fin, l'article 6 de la loi spéciale de réformes institutionnelles<sup>80</sup> va être intégralement modifié par l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001<sup>81</sup>. Le législateur spécial va, à la place, rajouter un bloc de onze nouvelles compétences qui permettent dès lors aux régions de jouir d'une autonomie enfin cohérente. Tout d'abord, les régions sont, sauf exception<sup>82</sup>,

---

<sup>74</sup> J. SOHIER, « La régionalisation des pouvoirs locaux », *Les accords du Lambermont et du Lombard, approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage ?*, Burxelles, Bruylant, 2003, p. 374.

<sup>75</sup> Projet de loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *Doc. parl., Sén.*, sess. ord. 200-2001, n°2- 709/1. p. 3.

<sup>76</sup> Art. 6 §1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>77</sup> Const., art 162 al. 4.

<sup>78</sup> J. SOHIER, *op. cit.*, p. 379.

<sup>79</sup> F. Delpérée, « La nouvelle configuration de la Belgique », *J.T.*, 2001, p. 606.

<sup>80</sup> Art. 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>81</sup> Art. 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *M.B.*, 3 août 2001. *in* J. BRASSINNE DE LA BUISSIÈRE, « La régionalisation des lois communale et provinciale et de la législation connexe », *C.H. CRISP*, n° 1751-1752, 2002, p. 17.

<sup>82</sup> Voy. art. 6 §1er, VIII, 1° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles où les dispositions qui ont été intégrées dans les lois communale, provinciale incorporées par la loi du 9 août 1988

désormais compétentes pour gérer la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales<sup>83</sup>. Ensuite, elles peuvent décider du changement ou de la rectification des limites des provinces et des communes à l'exception des communes citées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matières administratives, coordonnées le 18 juillet 1966 (ci-après « loi sur l'emploi des langues »)<sup>84</sup> et des communes de Comines-Warneton et de Fourons<sup>85</sup>. Enfin, elles gèrent désormais l'élection des organes provinciaux, communaux et intracommunaux, ainsi que des organes des agglomérations et fédérations de communes, en ce compris le contrôle des dépenses électorales y afférents<sup>86</sup>.

## 2. Controverses politiques et juridiques

Malgré la volonté très noble du législateur de vouloir régionaliser la législation relative aux institutions provinciales, le transfert de compétences a tout de même soulevé certaines polémiques<sup>87</sup>.

Le cœur de la controverse résidait dans l'article 162 de la Constitution<sup>88</sup> qui n'avait pas été inscrit à révision dans la déclaration de la révision de la Constitution du 5 mai 1999<sup>89</sup>. Ce dernier instaure le principe de la légalité de l'organisation des institutions provinciales et communales en ces mots : « les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi »<sup>90</sup>. La définition de ce terme est très importante puisqu'elle conditionne l'identité de l'entité responsable pour légiférer en la matière. Fidèle à son objectif de régionalisation des entités subordonnées, le législateur spécial a considéré que le terme « loi » devait être entendu comme une loi au sens large<sup>91</sup>. Dès lors, cela permettait de considérer les régions responsables

---

portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux, *M.B.*, 13 août 1988. demeurent de la compétence de l'Etat fédéral. in P.-O. DEBROUX, *Le droit constitutionnel*, Syll. FUSL, 2011-2012, p. 187.

<sup>83</sup> A. Alen et K. Muylle, *Compendium van het Belgische staatsrecht*, Syll. Leuven, 2014-2015, p. 98.

<sup>84</sup> Art. 7 des lois sur l'emploi des langues en matières administratives, coordonnées le 18 juillet 1966, *M.B.*, 2 août 1966.

<sup>85</sup> J. VANPRAET, « hoofdstuk 9. Verruiming van de gewestelijke autonomie inzake de onder-geschikte besturen : provincies en bovengemeentelijke besturen », *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, p. 274.

<sup>86</sup> Art. 6 §1, VIII, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980. in L.VENY, I. CARLENS et N. DE VOS, « Het « kiesdecreet » rechtsgrond, constitutionele bedenkingen, krachtlijnen, innovaties en knelpunten », *Gemeente- en provinciedecreet*, Brugge, die Keure, p. 310.

<sup>87</sup> J. SOHIER, *op. cit.*, p. 225.

<sup>88</sup> Const., art. 162.

<sup>89</sup> Déclaration de la révision de la Constitution du 5 mai 1999, *M.B.*, 5 mai 1999.

<sup>90</sup> Const., art. 162.

<sup>91</sup> Leur raisonnement était le suivant : « il faut opérer une distinction entre les matières réservées consacrées dans

envers les institutions provinciales sans qu'il faille attendre la prochaine déclaration de révision de la Constitution. Cette interprétation du mot « loi » est tout à fait correcte puisqu'elle suit les principes de la « théorie des matières réservées ». Cependant, elle manque en droit sur un point : le choix de la « date pivot » par le législateur spécial. En effet, considérerait que c'était la Réforme de l'État du 8 août 1980 qui devait être prise comme point de repère<sup>92</sup>. Or, l'année généralement admise est celle de la Première Réforme de l'État, c'est-à-dire celle de 1970. C'est lors de cette première réforme que le constituant a fragmenté pour la première fois la fonction législative entre l'État fédéral et les entités fédérées. En sachant que l'article 162 de la Constitution<sup>93</sup> a fait l'objet de modifications lors de ces deux réformes de l'État, il s'agit clairement d'une disposition postérieure à ces dernières. Dès lors, le terme « loi » n'impliquait clairement pas une répartition des compétences et érigeait le seul législateur fédéral compétent pour légiférer sur les matières provinciales et communales<sup>94</sup>. Nonobstant, le législateur spécial ainsi que le gouvernement vont considérer que le terme « loi » doit désormais être entendu comme un acte législatif des Régions. Ce raisonnement peut être fortement critiqué puisqu'il pourrait entraîner de graves répercussions dans notre ordre constitutionnel en général. En effet, un certain nombre d'articles de la Constitution comprenant le terme « loi » y figurent et sont traditionnellement considérés comme appartenant exclusivement à la compétence de l'État fédéral puisqu'ils y ont été intégrés ou modifiés après la Première Réforme de l'État. Si cette analyse du terme « loi » fait jurisprudence, c'est alors la « boîte de Pandore » qui s'ouvre ce qui aurait pour conséquence que certains articles seraient régionalisés sans même qu'ils n'aient été révisés. Comme l'écrivait très ironiquement Francis Delpérée « c'est énorme »<sup>95</sup>.

La Cour Constitutionnelle va mettre fin à cette polémique dans un arrêt très critiqué<sup>96</sup> du 25 mars 2003<sup>97</sup> dans lequel elle avalise la régionalisation des pouvoirs subordonnés effectués

---

les dispositions constitutionnelles antérieures et postérieures à la réforme de l'État. Pour ce qui est des dispositions constitutionnelles postérieures à la réforme de l'État, il faut attribuer au terme « loi » une signification impliquant une répartition de compétences. Quant aux dispositions constitutionnelles antérieures à la réforme de l'État, par contre, il est évident que le constituant n'a pas pu être conscient d'un aspect de la notion « loi » visant à une répartition des compétences » *in* Projet de loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 200-2001, n°2- 709/1., p. 5.

<sup>92</sup> Art. 11 de la loi spéciale du 13 juillet 2001, *M.B.*, 3 août 2001.

<sup>93</sup> Const., art. 162.

<sup>94</sup> J. SOHIER, *op. cit.*, p. 378.

<sup>95</sup> F. Delpérée, *op. cit.*, p. 602.

<sup>96</sup> Pour une analyse critique approfondie voy. P. BOUCQUEY *et. al.*, « La Cour d'arbitrage et Saint-Polycarpe : un brevet de constitutionnalité mal motivé », *J.T.*, Bruxelles, Larcier, 2003, 521- 537. ; J.-C. SCHOLSEM, « Les matières réservées par la Constitution à la loi: éléments pour un débat », *A.P.T.*, 2002, p.168 – 180. ; M. UYTENDAELE, « Les matières réservées ou l'agonie bienvenue d'une fiction », *A.P.T.*, 2002, p.156 – 164.

<sup>97</sup> Voy. B.12.7. « Les dispositions précitées n'empêchent donc pas que, par application de l'article 39 de la

lors de la Cinquième Réforme de l'État. Comme l'analyse très justement Thomas Bombois, « la Cour insuffle donc une nouvelle dimension temporelle aux articles de la Constitution »<sup>98</sup>.

Au terme de cette controverse, l'article 162 de la Constitution<sup>99</sup> reste donc inchangé et stipule toujours que « les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi »<sup>100</sup>. Cependant, il a été accepté que les législateurs régionaux étaient désormais compétents pour légiférer sur les matières relatives aux collectivités locales<sup>101</sup>.

### 3. Limites constitutionnelles de la Cinquième Réforme de l'État

Comme le remarquait Francis Delpérée et, au regard des différents développements de cette Section, « l'on devine qu'une réforme engagée dans des conditions aussi irrégulières véhicule avec elle un cortège d'incohérences et d'inadvertances »<sup>102</sup>. Alors que le législateur spécial entendait entreprendre « la réalisation d'une étape significative dans la réforme de l'État belge »<sup>103</sup>, tel ne fut cependant pas le cas. En effet, le législateur spécial n'a pas été jusqu'au bout de sa volonté de régionalisation puisqu'il a laissé subsister de nombreux obstacles constitutionnels. Ces derniers empêchant donc l'exercice complet de la nouvelle autonomie régionale relative aux collectivités locales.

La première limite constitutionnelle concernait la nouvelle compétence régionale relative au tracé des provinces<sup>104</sup>. La mise en pratique de cette dernière était fortement compromise par les articles 5 et 7 de la Constitution<sup>105</sup>. En effet, ces deux articles délimitent, par référence, le territoire de la Région wallonne et flamande. Ce fort ancrage constitutionnel a pour conséquence logique que seule une loi fédérale peut diviser les Régions en un plus grand nombre de provinces. Dans la même lignée, c'est aussi uniquement une « loi spéciale » qui peut soustraire certaines provinces à cette subdivision. Le législateur régional, sans une

---

Constitution, le législateur spécial rend les régions compétentes pour régler, par décret ou par ordonnance, la composition, l'élection, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales, dans le respect des principes contenus dans les articles 41 et 162 de la Constitution. » C. C., arrêt du 25 mars 2003, n° 35/2003.

<sup>98</sup> T. BOMBOIS, « Faut-il réviser les articles 41 et 162 à 166 de la Constitution ? », *R.B.D.C.*, 2004, p. 7.

<sup>99</sup> Const., art.162.

<sup>100</sup> Const., art 162.

<sup>101</sup> F. DOMS, *op. cit.*, p. 15.

<sup>102</sup> F. Delpérée, *op. cit.*, p. 602.

<sup>103</sup> Projet de loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 200-2001, n°2- 709/1, p.2.

<sup>104</sup> Art. 4, 2°, de la loi spéciale du 13 juillet 2001, *M.B.*, 3 août 2001.

<sup>105</sup> Const., art. 5 et 7.

révision préalable de la Constitution, ne peut donc pas exercer de telles prérogatives au moyen de ses décrets<sup>106</sup>.

Comme nous l'avons déjà développé, l'article 41 de la Constitution<sup>107</sup> institue que les « intérêts provinciaux » sont réglés par les conseils provinciaux « d'après les principes établis par la Constitution »<sup>108</sup>. La Cinquième Réforme de l'État instaure que les régions sont désormais compétentes pour déterminer ce qu'elles entendent par « intérêt provincial » tout en gardant comme limite qu'ils ne peuvent complètement supprimer cette notion puisqu'elle est l'essence même de leur compétence<sup>109</sup>.

Dans la même lignée, l'article 162 de la Constitution<sup>110</sup> érige le principe de légalité des institutions provinciales ainsi que différents principes constitutionnels les concernant<sup>111</sup>. Dans les travaux parlementaires, le législateur spécial stipule qu'« en cas de régionalisation, les principes stipulés dans le deuxième alinéa resteront d'application »<sup>112</sup>. En effet, ces principes conservent leur valeur constitutionnelle. Ils sont dès lors supérieurs aux éventuels décrets régionaux régissant l'organisation des autorités subordonnées. La Flandre par exemple, avait pour projet de créer des autorités intermédiaires entre la Région flamande et les communes. Le Conseil d'État dans un avis du 18 octobre 2011<sup>113</sup> va rappeler les limites des compétences régionales en s'opposant à la création de telles autorités. Le projet était de déclarer différentes fédérations de communes « sans province » et de leur léguer dès lors les pouvoirs et compétences provinciaux. Le Conseil d'État va considérer que c'était en violation des articles 41 et 162 de la Constitution<sup>114</sup> puisqu'il dépouillait entièrement les provinces de l'essence même de leur fonction<sup>115</sup>. Un tel acte ne pouvait dès lors pas être posé sans une révision de

---

<sup>106</sup> J. SOHIER, « Le statut des collectivités locales », *Les lois spéciales et ordinaire du 13 juillet 2001 – La réforme de la Saint-Polycarpe*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 229.

<sup>107</sup> Const., art. 41.

<sup>108</sup> Const., art. 41.

<sup>109</sup> Voy. *supra* Chapitre I – Section I – 1. Pouvoir décentralisé où référence à C. C., arrêt du 25 mai 2005, n° 95/2005.

<sup>110</sup> Const., art. 162.

<sup>111</sup> L'élection directe des membres des conseils provinciaux et communaux, la tutelle d'approbation, la décentralisation d'attribution, la publicité des séances des conseils provinciaux et communaux, la publicité des budgets et des comptes et l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé. cf. art. 162, al. 3, de la Constitution et art. 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>112</sup> J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER *et al.*, *op. cit.*, p. 1178.

<sup>113</sup> Avis du Conseil d'Etat du 18 octobre 2011, 49.938/VR/3 over een voorstel van de decreet houdende instelling van stads – streekgewesten, *Parl.St.*, VI. Parl. 2010-2011, 943/2, p. 5-7.

<sup>114</sup> Const., art. 41 et 162.

<sup>115</sup> Les chambres réunies de la section de législation ont expressément considéré que la proposition de décret ne pouvait, en l'état, pas être adoptée sans révision préalable des articles 41, 162 et 165 de la Constitution, à tout le moins si les auteurs de la proposition persistent dans leur intention d'ôter aux provinces, l'entièreté ou l'essence même de leurs compétences. in P. LEMMENS *et al.*, note sous C.E., *Section de législation*, avis du 18 octobre 2011, n°49.938, *admin. publ.*, 2011, p. 424- 437.

ces deux articles de la Constitution<sup>116</sup>.

Enfin, le législateur fédéral reste seul compétent pour « les règles inscrites dans la loi communale, la loi électorale communale, la loi organique des centres publics d'aide sociale, la loi provinciale, le Code électoral, la loi organique des élections provinciales et la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux en vertu de la loi du 9 août 1988 (ci- après loi de pacification communautaire du 9 août 1988)»<sup>117</sup>.

Le projet d'autonomie régionale pleine et entière relative aux autorités subordonnées était donc loin d'être atteint au terme de cette Cinquième Réforme de l'État. Il allait donc falloir attendre une nouvelle déclaration de révision de la Constitution dans laquelle une proposition de révision plus complète et cohérente des articles de la Constitution relatifs au fonctionnement des provinces serait engagée<sup>118</sup>. Cette Cinquième Réforme de l'État est tout de même porteuse d'une certaine avancée puisque le législateur spécial a introduit l'idée de régionalisation cohérente des autorités subordonnées. Il l'a cependant mise en pratique de manière assez superficielle et selon des méthodes peu constitutionnelles menant à de grandes controverses politiques et juridiques et à peu d'autonomie<sup>119</sup>.

#### Section IV – le territoire « extra provincialisé » de la Région de Bruxelles-Capitale

L'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale a été retiré par la Constitution de la classification provinciale à la suite de la révision de la Constitution en 1993<sup>120</sup>. Ce territoire a donc fait l'objet de ce que l'on nomme aujourd'hui une « extra provincialisation »<sup>121</sup>. Dans cette Section, nous développerons succinctement le régime appliqué aux dix-neuf communes bruxelloises en matière provinciale. Concernant cette dernière, une attribution « complexe et alambiquée »<sup>122</sup> a été mise au point dans laquelle les compétences ont été divisées entre différents acteurs de la Région bruxelloise.

---

<sup>116</sup> J. VANPRAET, *op. cit.*, p. 275.

<sup>117</sup> Projet de loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 200-2001, n°2- 709/1, p. 9. in F. Delpérée, *op. cit.*, p. 607.

<sup>118</sup> J. VANPRAET, *op. cit.*, p.275.

<sup>119</sup> J. SOHIER, *op. cit.*, p. 225.

<sup>120</sup> A. ALEN et K. MUYLLE, *op. cit.*, p. 209. ; J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER *et al.*, *op. cit.*, p.1331.

<sup>121</sup> A. VAN MENDEL, *De Belgische Federatie – Het labyrinth van Daedalus*, Gent, Mys en Breesch uitgevers, 1996, p. 356.

<sup>122</sup> Bijzonder ingewikkelde bevoegdheidsverdeling in S. BRACKE, G. GOEDERTIER et J. VANDE LANOTTE, *op. cit.*, 2014, p. 175.

Tout d'abord, comme l'indique l'article 163 de la Constitution<sup>123</sup>, les compétences attribuées par les communautés sont exercées à Bruxelles par les autorités communautaires<sup>124</sup>. Ensuite, en ce qui concerne les compétences qui ne sont pas déléguées par les communautés ou qui sont relatives à l'intérêt provincial, elles sont exercées par les autorités régionales bruxelloises<sup>125</sup>. Enfin, il existe un vice-gouverneur nommé par le gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale sur avis conforme du conseil des ministres fédéral<sup>126</sup>. Ce dernier a pour mission de veiller au respect de la législation linguistique dans les tâches attribuées à l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale<sup>127</sup>.

Notons que la fonction de gouverneur de province a été supprimée par la Sixième Réforme de l'État dans un souci de simplification des institutions bruxelloises<sup>128</sup>. Cependant, cette dernière ne disparaît qu'au prix d'une complexe redistribution de ses missions. En effet, c'est le ministre-président bruxellois qui exerce désormais l'essentiel de ses compétences. Celles qu'il exerçait sous le contrôle hiérarchique de tutelle ou d'un ministre compétent ont quant à elles été déléguées à un « haut fonctionnaire ». Ce dernier est aussi une nouveauté de la Sixième Réforme de l'État. Il sera nommé par le gouvernement bruxellois toujours sur avis conforme du gouvernement fédéral<sup>129</sup>. Enfin, un dernier bloc de compétence sera exercé par le gouvernement bruxellois lui-même agissant en tant qu'organe de l'agglomération bruxelloise<sup>130</sup>.

L'analyse du sort de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale est assez pertinente dans le cadre de notre mémoire. En effet, comme le souligne très justement Yseult Marique, l'extra provincialisation de la Région bruxelloise et les conséquences juridiques qu'elle engendre peuvent être très utiles afin d'envisager d'autres schémas semblables<sup>131</sup>. Actuellement, nous

---

<sup>123</sup> Const., art. 163.

<sup>124</sup> La commission communautaire commune pour les attributions bicommunautaires et les commissions communautaires flamande ou française pour les attributions unicommunautaires *in* art. 83quinquies, §2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, *M.B.*, 14 janvier 1989. *in* J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, p.1265. ; C. BEHRENDT, *Etude sur les activités des provinces wallonnes*, Namur, 2012, p. 25.

<sup>125</sup> Art. 83quinquies, §2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989.

<sup>126</sup> Art. 6 §1er, VIII, 1°, al. 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980. *in* J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, p. 1263.

<sup>127</sup> D. RENDERS, *op. cit.*, p. 134.

<sup>128</sup> Cet élément de l'accord institutionnel était intitulé « Simplification intrabrugeoise » *in* Accord institutionnel pour la Sixième réforme de l'état, « Un état fédéral plus efficace et des entités plus autonomes », 11 octobre 2011, p. 25.; A. Alen et K. Muylle, *op. cit.*, 2014-2015, p. 107; F. BELLEFLAMME *et al.*, *La Sixième Réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, sous la direction de H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ, Coll. Les dossiers du Journal des tribunaux, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 173.

<sup>129</sup> F. BELLEFLAMME *et al.*, *op. cit.*, p. 173.

<sup>130</sup> Art. 52. de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 17 janvier 1989.

<sup>131</sup> Y. MARRIQUE, *op. cit.*, p. 181.

pensons notamment à la problématique des villes d'Anvers et de Gand que la Région flamande entend régler au plus vite et pourquoi pas au moyen d'une éventuelle extra provincialisation.

## CHAPITRE II – La Sixième Réforme de l'État : analyse de la réforme

La volonté des Régions de jouir d'une autonomie pleine et entière concernant les autorités subordonnées n'a pas tari au cours des années qui suivirent la Cinquième Réforme de l'État. À ce sujet, la déclaration de révision de la Constitution du 10 avril 2003<sup>132</sup> fut source de déception puisqu'elle ne traitait pas de cette matière. Il fallut donc attendre la Sixième Réforme de l'État pour que le Constituant puisse enfin parachever la réforme entamée en 2001. Une telle volonté de régionalisation était très bien illustrée dans la déclaration de politique régionale wallonne de 2009-2014. Cette dernière stipulait que « la deuxième étape de la réforme des provinces ne pourrait être entamée que lorsque la Constitution aurait été révisée. À cet égard, le gouvernement demanderait à cet effet que la prochaine Déclaration de révision contienne le transfert aux régions de l'ensemble des compétences relatives à l'institution provinciale »<sup>133</sup>. Un tel désir fut donc exaucé grâce à la déclaration de révision de la Constitution du 6 mai 2010<sup>134</sup>.

Dans le cadre de ce second Chapitre, nous analyserons donc en profondeur la Sixième Réforme de l'État et les conséquences que cette dernière a eu en matière de régionalisation des autorités subordonnées. Pour ce faire, nous commencerons par examiner la déclaration de révision de la Constitution du 6 mai 2010<sup>135</sup> et ses objectifs (Section I). Ensuite, nous détaillerons les articles de la Constitution et de la loi spéciale de réformes institutionnelles touchés par la réforme (Section II). Nous explorerons aussi les différents schémas théoriques que nous pouvons tirer de la régionalisation des entités subordonnées ainsi que leur mise en pratique éventuelle (Section III). Nous discuterons dès lors des projets de la Région flamande et wallonne relatifs à leurs institutions provinciales (Section IV). Enfin, nous terminerons par un bilan de la Sixième Réforme de l'État (Section V).

### Section I – Analyse de la déclaration de révision de la Constitution

Afin d'avoir une régionalisation cohérente cette fois, le pouvoir préconstituant devait bien veiller à inscrire à révision les articles de la Constitution pertinents. A cet effet, le projet de révision des articles 41 aliéna 1<sup>er</sup>, 162 et 170 §3 de la Constitution<sup>136</sup> a été inséré dans la

---

<sup>132</sup> Déclaration de révision de la Constitution du 10 avril 2003, *M.B.*, 10 avril 2003.

<sup>133</sup> Déclaration de politique régionale Wallonne 2009- 2014 « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire », Gouvernement wallon, 2009, p. 257.

<sup>134</sup> Déclaration de la révision de la Constitution du 7 mai 2010, *M.B.*, 7 mai 2010.

<sup>135</sup> Déclaration de la révision de la Constitution du 7 mai 2010, *M.B.*, 7 mai 2010.

<sup>136</sup> Const., art. 41 aliéna 1<sup>er</sup>, 162 et 170 §3.

déclaration de révision de la Constitution du 7 mai 2010<sup>137</sup>. Cependant, ces trois articles n'étaient, une fois de plus, pas suffisants pour assurer une autonomie complète des régions à l'égard des autorités subordonnées. Rappelons qu'il existe une limite matérielle bien reconnue aux effets de la déclaration de révision de la Constitution. Cette dernière impose que « ne peuvent uniquement être révisés les points ouverts à révision dans la déclaration de révision »<sup>138</sup>. On pouvait dès lors voir poindre les mêmes obstacles que ceux qui avaient surgi à la suite de la Cinquième Réforme de l'État et qui avaient empêché les législateurs régionaux de pouvoir exercer pleinement leur nouvelle compétence<sup>139</sup>.

Ce scénario n'a cependant pas eu lieu puisqu'une nouveauté avait été insérée dans la déclaration de révision de la Constitution du 6 mai 2010<sup>140</sup> : l'inscription de l'article 195 de la Constitution<sup>141</sup> lui-même comme révisable. Ainsi, les promoteurs de la réforme de l'état ont exploité cette nouveauté en insérant une disposition transitoire à l'article 195 de la Constitution<sup>142</sup>. Ils y ont dès lors formulé que « les Chambres, constituées à la suite du renouvellement des Chambres du 13 juin 2010 peuvent, d'un commun accord avec le Roi, statuer sur la révision des dispositions, articles et groupements d'articles suivants, exclusivement dans le sens indiqué ci-dessous »<sup>143</sup>. Ainsi, par ce tour de passe-passe constitutionnel, l'on permet l'incorporation de différents articles qui n'étaient *a priori* pas révisables puisqu'ils n'étaient pas inscrits dans la déclaration de révision de la Constitution du 6 mai 2010<sup>144</sup>.

Après plus d'un an et demi d'impasse politique, un Accord institutionnel va enfin être conclu le 11 octobre 2011 entre huit formations politiques du pays<sup>145</sup>. Ce dernier va, entre autres, traiter de la problématique des autorités subordonnées<sup>146</sup>. Un consensus a en effet été trouvé à leur sujet et sera donc traduit en objectif concret dans la section « détail des transferts de compétences de l'Etat fédéral aux entités fédérées » de l'Accord institutionnel. Il y est décrit

---

<sup>137</sup> Déclaration de la révision de la Constitution du 7 mai 2010, *M.B.*, 7 mai 2010. in BELLEFLAMME (F.) *et al.*, *op. cit.*, p. 177.

<sup>138</sup> Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 80.

<sup>139</sup> J. VANPRAET, *op. cit.*, p. 273-293.

<sup>140</sup> Déclaration de la révision de la Constitution du 6 mai 2010, *M.B.*, 7 mai 2010.

<sup>141</sup> Const., art. 195.

<sup>142</sup> Const., art. 195. in Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 83.

<sup>143</sup> Const., art. 195.

<sup>144</sup> Déclaration de la révision de la Constitution du 6 mai 2010, *M.B.*, 7 mai 2010.

<sup>145</sup> « Il s'agit des partis appartenant aux familles politiques socialistes, sociale-chrétienne, libérale et écologiste » ; Accord institutionnel pour la Sixième Réforme de l'Etat, « Un état fédéral plus efficace et des entités plus autonomes », 11 octobre 2011 in M. UYTENDAELE, *Les institutions de la Belgique – les inédits de droit public*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 75.

<sup>146</sup> G. COSANNI, *op. cit.*, p. 7.

que « seront modifiés les articles de la Constitution nécessaires à l'exercice complet de l'autonomie des Régions à l'égard des provinces sans préjudice des dispositions spécifiques de la loi de pacification communautaire du 9 août 1988 ainsi qu'à la fonction de gouverneur »<sup>147</sup>. L'Accord institutionnel octroie donc une deuxième chance au constituant pour insérer dans la disposition transitoire de l'article 195 de la Constitution<sup>148</sup> les différents articles faisant référence aux provinces.

Le pouvoir constituant dérivé ne va pas, cette fois, manquer sa chance et va implémenter l'objectif décrit dans l'Accord institutionnel dans la disposition transitoire de l'article 195 de la Constitution<sup>149</sup>. Sont ainsi désormais révisables, selon le point 1° de la disposition transitoire, « les articles 5, alinéa 2, 11bis, 41, alinéa 5, 159 et 190 de la Constitution en vue d'assurer l'exercice complet de l'autonomie des Régions à l'égard des provinces »<sup>150</sup>. Toujours fidèle à l'Accord institutionnel du 11 octobre 2011<sup>151</sup>, le point 1° va formuler un certain nombre de limites à cet régionalisation et va même en poser davantage que celles prévues initialement dans l'accord de gouvernement. En effet, il indique que la régionalisation s'opère « sans préjudice des dispositions spécifiques actuelles de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les Chambres législatives et les conseils provinciaux et de celles relatives à la fonction des gouverneurs, et qu'elle limite la signification du mot "province" utilisé dans la Constitution à sa seule signification territoriale, en dehors de toute signification institutionnelle »<sup>152</sup>.

Que penser de cette Déclaration de révision de la Constitution du 6 mai 2010 au regard des compétences des régions concernant les autorités subordonnées ? Elle nous paraît plus prometteuse que celle de la Cinquième Réforme de l'État, mais un certain nombre de contraintes subsistent néanmoins.

---

<sup>147</sup> Accord institutionnel pour la Sixième Réforme de l'Etat, « Un état fédéral plus efficace et des entités plus autonomes », 11 octobre 2011, p. 46- 47. in J. VANPRAET, *op. cit.*, p. 276.

<sup>148</sup> Const., art. 195. in F. BELLEFLAMME *et al.*, *op. cit.*, p. 177.

<sup>149</sup> Const., art. 195.

<sup>150</sup> Const., art. 195. in C. BEHRENDT, *op. cit.*, p. 19.

<sup>151</sup> Accord institutionnel pour la Sixième Réforme de l'Etat, un état fédéral plus efficace et des entités plus autonomes, 11 octobre 2011.

<sup>152</sup> Proposition de révision de l'article 5, alinéa 2, de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 2012-2013, n°2235/1., p.1. ; Proposition de révision de l'article 11bis de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n°2236/1., p.1. ; Proposition de révision de l'article 41 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n°2237/1., p.1. ; Proposition de révision de l'article 162 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n°2238/1., p.1. ; Proposition de révision de l'article 170, § 3, de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n°2239/1., p. 1.

Tout d'abord, différentes dispositions constitutionnelles relatives aux provinces n'ont pas été insérées dans la disposition transitoire de l'article 195 de la Constitution<sup>153</sup> alors qu'elles traitent pourtant des institutions provinciales. Nous pensons notamment aux articles 5 alinéa 1er, 156, 153 et 173 de la Constitution<sup>154</sup>. Dès lors, la signification du mot « province » dans ces articles doit être, selon les documents parlementaires, « limitée au sens purement territorial, indépendamment de toute signification institutionnelle »<sup>155</sup>.

Ensuite, un deuxième ensemble de limitations réside dans la disposition transitoire de l'article 195 de la Constitution elle-même<sup>156</sup>. En effet, cette dernière impose un objectif qui est « l'exercice complet de l'autonomie des régions à l'égard des provinces ». Ainsi, le pouvoir constituant dérivé ne peut modifier les dispositions constitutionnelles que dans ce sens sous peine de voir sa révision considérée comme inconstitutionnelle<sup>157</sup>. Cet objectif limite donc sa liberté rédactionnelle. En effet, comme le remarque très justement François Belleflamme, le pouvoir constituant dérivé « ne pourra pas décider dans les dispositions constitutionnelles que les régions organiseraient des collectivités locales supracommunales, dans les frontières qu'elles traceraient, en conformité avec les principes qu'elles choisiraient et sous le nom qu'elles adopteraient »<sup>158</sup>. En effet, la Constitution devait impérativement continuer à mentionner l'existence des provinces tout en autorisant leur suppression, réorganisation ou remplacement.

Enfin, l'autonomie du constituant dérivé sera aussi limitée puisqu'il ne peut pas porter atteinte à la fonction de gouverneur de province et à la loi de pacification communautaire du 9 août 1988<sup>159</sup>. L'idée sous-jacente de cette limite est la préservation des compétences déconcentrées relatives à la loi de pacification du gouverneur de province en cas de suppression de ses compétences décentralisées. Dans ces cas, la fonction de gouverneur subsisterait puisqu'il agirait toujours en tant que commissaire de son territoire régulant les compétences

---

<sup>153</sup> Const., art 195.

<sup>154</sup> Const., art. 5 al.1 , 156, 153 et 173.

<sup>155</sup> Proposition de révision de l'article 5, alinéa 2, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2013-2014, n°53- 3204/002., p.4. *in* F. BELLEFLAMME *et al.*, *op. cit.*, p. 177.

<sup>156</sup> Const., art 195.

<sup>157</sup> F. BELLEFLAMME *et al.*, *op. cit.*, p. 177. ; P. POPELIER, « De truc met artikel 195 : een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetie », *CDPK*, 2012, p. 421- 443.

<sup>158</sup> F. BELLEFLAMME *et al.*, *op. cit.*, p.177.

<sup>159</sup> Loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux, *M.B.*, 13 août 1988.

déconcentrées déléguées par les l'État, les communautés ou les régions<sup>160</sup>. Les compétences déconcentrées déléguées dans le cadre de l'application de la loi de pacification communautaire du 9 août 1988 seront donc préservées. Notons que la disposition transitoire se limite à faire un renvoi général à ces deux concepts qui sont loin d'être simples. Ce renvoi peut déjà nous faire déceler un manque de prise de position de la part du constituant dérivé qui subsistera tout au long de la mise en pratique de l'accord institutionnel.

## Section II - Les dispositions touchées par la Sixième Réforme de l'Etat

Grâce à l'incorporation des différents articles de la Constitution relatifs à l'institution provinciale dans la disposition transitoire de l'article 195 de la Constitution, le pouvoir constituant dérivé avait désormais tous les outils en main pour pouvoir entamer la régionalisation des entités subordonnées. Dès lors, le 6 janvier 2014 il a adopté une série de dispositions visant à réformer les provinces. Dans le cadre de cette Section, nous analyserons les articles qui ont fait l'objet de modifications. Nous commencerons par ceux inscrits dans la Constitution pour enfin terminer par ceux contenus dans la loi spéciale de réformes institutionnelles<sup>161</sup>.

### 1. Les articles de la Constitution

La loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État <sup>162</sup> va donc s'atteler à la révision des différentes dispositions constitutionnelles afin d'assurer le transfert effectif aux Régions des pouvoirs relatifs aux entités subordonnées<sup>163</sup>. En fin de compte, le législateur spécial va uniquement réviser les articles 5 alinéa 2, 11bis, 41, 162 et 170 §3 de la Constitution<sup>164</sup>. Les articles 159 et 190 de la Constitution<sup>165</sup> n'ont quant à eux subi aucune modification alors qu'ils avaient pourtant été insérés dans la disposition transitoire de l'article 195 de la Constitution<sup>166</sup>. Ces deux articles malgré leur relation avec l'institution provinciale n'ont en effet aucun intérêt pratique dans le cadre de la régionalisation des autorités subordonnées. Toute révision les concernant aurait donc été inutile quant à l'objectif de régionalisation<sup>167</sup>.

---

<sup>160</sup> F. BELLEFLAMME *et al.*, *op. cit.*, p.178.

<sup>161</sup> Art. 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>162</sup> Loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat, *M.B.*, 31 janvier 2014.

<sup>163</sup> F. BELLEFLAMME *et al.*, *op. cit.*, p.179.

<sup>164</sup> Const., art. 5 aliéna 2, 11bis, 41, 162 et 170 §3.

<sup>165</sup> Const., art. 159 et 190.

<sup>166</sup> Const., art. 195.

<sup>167</sup> J. VANPRAET, *op. cit.*, p. 277.

Dans ce point, nous analyserons les différents articles de la Constitution qui ont fait l'objet de révision et la *ratio legis* de cette modification.

Comme nous l'avons déjà souligné, l'article 5 de la Constitution<sup>168</sup> énumère les provinces belges tout en excluant bien évidemment l'arrondissement de Bruxelles-Capitale<sup>169</sup>. Dans le cadre de la Sixième Réforme de l'État, c'est cet article qui a en premier lieu fait l'objet de modifications<sup>170</sup>. Alors que l'alinéa premier de cet article établissait la division du territoire belge en dix provinces, le deuxième disposait qu'« il appartient à la loi de diviser, s'il y a lieu, le territoire en un plus grand nombre de provinces »<sup>171</sup>. Ce second alinéa était le plus grand obstacle constitutionnel à toute modification du paysage institutionnel provincial. En effet, lorsque nous lisons ce dernier en parallèle avec les articles 6 et 7 de la Constitution<sup>172</sup>, il s'en déduisait que le législateur ordinaire pouvait uniquement augmenter le nombre de provinces<sup>173</sup> sans toute fois pouvoir le diminuer. Dès lors, au regard de l'ancrage constitutionnel, une telle réduction pouvait uniquement être effectuée par le constituant lui-même<sup>174</sup>. Cet article ne permettait pas non plus *a fortiori* la suppression pure et simple des provinces<sup>175</sup>. Ainsi, le législateur spécial remarquait que « l'article 5, alinéa 2, de la Constitution empêche [...] que le législateur compétent puisse prévoir moins de provinces que celles prévues à l'article 5, alinéa 1er, de la Constitution. Il interdit par conséquent également que les provinces puissent être supprimées »<sup>176</sup>. Fidèle à son objectif « d'assurer l'exercice complet de l'autonomie des régions à l'égard des provinces »<sup>177</sup>, le législateur spécial a donc décidé d'abolir ce deuxième paragraphe. Dès lors, il n'y a plus de doute quant à la compétence du législateur régional pour rectifier ou changer les limites provinciales. Il convient tout de même d'analyser ce pouvoir à la lumière de ce qui subsiste des articles 5, 6

---

<sup>168</sup> Const., art. 5.

<sup>169</sup> J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER *et al.*, *op. cit.*, p. 1319.

<sup>170</sup> Proposition de révision de l'article 5, alinéa 2, de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 2012-2013, n°2235/1.

<sup>171</sup> Const., art. 5 al.2.

<sup>172</sup> Const., art. 6 et 7.

<sup>173</sup> « Si l'accroissement de la population ou d'autres circonstances rendaient cette mesure nécessaire » *in* Proposition de révision de l'article 5, alinéa 2, de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 2012-2013, n°2235/1., p. 2.

<sup>174</sup> La *ratio legis* de ce principe était la vieille crainte du pouvoir fédéral de voir les provinces devenir plus grandes et donc plus puissantes. On craignait donc une concurrence entre l'Etat fédéral et ses entités subordonnées. *in* P.-O. DEBROUX, *op. cit.*, p. 183.

<sup>175</sup> J. THEUNIS, « De bevoegdheidsoverdrachten inzake lokale besturen », *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Bruxelles, Die Keure, 2014, p. 551.

<sup>176</sup> Proposition de révision de l'article 5, alinéa 2, de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 2012-2013, n°2235/1., p. 2.

<sup>177</sup> Proposition de révision de l'article 5, alinéa 2, de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 2012-2013, n°2235/1., p. 2.

et 7 de la Constitution<sup>178</sup>. En ce qui concerne l'alinéa premier de l'article 5 de la Constitution l'énumération des provinces ne peut pas être analysée comme un obstacle à la suppression des provinces. En effet, il faut désormais considérer que le terme « province » ne représente plus qu'une simple circonscription administrative servant de base au territoire de la Région wallonne et flamande<sup>179</sup>.

L'article 11*bis* de la Constitution<sup>180</sup> règle la représentativité des sexes dans les différents organes exécutifs des institutions publiques belges. Ce dernier n'a pas échappé à la réforme puisque son troisième et quatrième alinéa ont été modifiés. Le Constituant a méticuleusement adapté les règles de représentation et l'obligation de la présence de personnes de sexe différent dans les éventuels futurs conseils supracommunaux. Ainsi, « la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 organisent la présence de personnes de sexe différent [...] dans les exécutifs de tout autre organe territorial interprovincial, supracommunal, intercommunal ou intracommunal »<sup>181</sup>.

L'article 41 de la Constitution<sup>182</sup> a, lui aussi, fait l'objet de modifications. Comme nous l'avons développé au Chapitre premier, ce dernier édicte que les conseils provinciaux sont compétents pour gérer tout ce qui est d'« intérêt provincial » (voir *supra*)<sup>183</sup>. De plus, il se déduit de cet article lu conjointement avec l'article 6 §1<sup>er</sup>, VIII 1<sup>o</sup> de la LSRI<sup>184</sup> et l'article 162 de la Constitution<sup>185</sup> le principe de l'autonomie locale des autorités provinciales<sup>186</sup>. En effet, il énonce que « les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux »<sup>187</sup>.

Comme nous l'avons soulevé, cet article n'avait pas été modifié lors de la Cinquième Réforme de l'État et s'érigeait donc en obstacle à la parfaite autonomie des régions envers les autorités subordonnées. En effet, selon un avis du Conseil d'État, on déduisait de cet article une interdiction pour les régions de supprimer ou de créer de nouvelles provinces<sup>188</sup>. Dès lors, toujours dans l'optique d'augmenter l'autonomie régionale relative aux provinces, le

---

<sup>178</sup> Const., art. 5, 6 et 7.

<sup>179</sup> Proposition de révision de l'article 5, alinéa 2, de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 2012-2013, n°2235/1., p 2. in F. BELLEFLAMME *et al.*, *op. cit.*, p. 180.

<sup>180</sup> Const., art. 11*bis*.

<sup>181</sup> Const., art. 11*bis*.

<sup>182</sup> Const., art. 41.

<sup>183</sup> J. THEUNIS, *op. cit.*, p. 550.

<sup>184</sup> Art. 6 §1<sup>er</sup>, VIII 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>185</sup> Const., art. 162.

<sup>186</sup> Ce principe suppose que les autorités locales puissent s'approprier toutes les questions qu'elles considèrent comme leur appartenant. in A. ALEN et K. MUYLLE, *op. cit.*, p. 220.

<sup>187</sup> Const., art. 41. al.1<sup>er</sup>.

<sup>188</sup> Avis du Conseil d'Etat du 18 octobre 2011, 49.938/VR/3 over een voorstel van de decreet houdende instelling van stads – streekgewesten, *Parl.St.*, VI. Parl. 2010-2011, 943/2, p. 6.

Constituant a rajouté une disposition au premier aliéna de l'article 41 de la Constitution<sup>189</sup> (alinéa 1<sup>er</sup> *in fine*). Elle dispose que « 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 »<sup>190</sup>. Dans cette nouvelle disposition, le Constituant a donc créé une procédure afin d'encadrer l'éventuelle suppression des provinces par le législateur régional et leur remplacement par des autorités supracommunales<sup>191</sup>. Notons que pour effectuer une telle réforme une majorité spéciale des deux tiers doit être respectée<sup>192</sup>. Un tel *quorum* a été jugé nécessaire par le législateur spécial étant donné le « caractère tellement fondamental des provinces et les conséquences pratiques importantes de leur suppression et de leur remplacement, le cas échéant, par des collectivités supracommunales »<sup>193</sup>. Cette majorité renforcée se justifie aussi étant donné « la grande marge d'appréciation laissée aux régions pour décider et mettre en œuvre de telles réformes »<sup>194</sup>.

Un cinquième alinéa a été rajouté afin de régler le sort des consultations populaires au sein des entités supracommunales. Le constituant a, assez logiquement, décidé de laisser le législateur régional gérer l'organisation et les différentes modalités de ces dernières<sup>195</sup>.

L'article 162 de la Constitution<sup>196</sup> est l'un des articles les plus importants concernant les autorités subordonnées puisqu'il règle les principes fondamentaux applicables aux autorités provinciales et communales. Tout d'abord, nous pouvons dégager le principe de légalité de l'institution provinciale de son premier alinéa. Ce principe a pour conséquence que c'est la loi qui règle les institutions provinciales. Souvenons-nous bien, le terme « loi » désigne, depuis la

---

<sup>189</sup> Const., art. 41. in J. VANPRAET, *op. cit.*, p. 278.

<sup>190</sup> Const., art. 41. al.1<sup>er</sup> *in fine*.

<sup>191</sup> J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER *et al.*, *op. cit.*, p. 1316.

<sup>192</sup> Une telle majorité renforcée concernant les pouvoirs locaux était auparavant uniquement exigée pour la création d'entités intercommunales dans l'article 41 de la Constitution. in P. DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 211.

<sup>193</sup> Proposition de révision de l'article 41 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n°2237/1., p.4.

<sup>194</sup> Proposition de révision de l'article 41 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n°2237/1., p.4.

<sup>195</sup> « 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 » Const., art. 41 al. 5. in J. VANPRAET, *op. cit.*, p. 279.

<sup>196</sup> Const., art. 162.

Cinquième Réforme de l'État et au terme des controverses évoquées *supra*, les décrets régionaux<sup>197</sup>.

Ensuite, dans son second alinéa, la Constitution énonce différents principes que le législateur régional doit respecter lorsqu'il légifère concernant les autorités subordonnées. Ces différents principes constitutionnels visent à assurer des garanties aux institutions provinciales. Ces dernières sont « l'élection directe des membres du conseil provincial, le principe d'intérêt provincial, le principe de décentralisation, la publicité des séances du conseil provincial et des budgets et comptes et l'autorité de tutelle qui doit vérifier que la loi ou l'intérêt général n'est pas lésé par les autorités subordonnées »<sup>198</sup>.

Dans le cadre de la Sixième Réforme de l'État, cet article a bien évidemment fait l'objet de modifications. Le législateur spécial a rajouté, au terme d'un nouveau troisième alinéa, que ces mêmes principes s'appliquent désormais aux institutions supracommunales<sup>199</sup>. Il a aussi décidé que c'était le législateur régional qui devait vérifier l'application des principes contenus dans le deuxième alinéa de l'article 162 de la Constitution<sup>200</sup>. Le législateur spécial va même plus loin puisqu'il autorise les Régions à fixer d'autres principes qu'elles peuvent considérer comme essentiels au bon fonctionnement de l'institution subordonnée. Le législateur régional pourra, dans ce cas, décider si ces règles doivent figurer dans des décrets normaux ou à majorité spéciale. Il existe tout de même une exigence de forme quant à l'adoption de ces nouvelles règles puisque la majorité des membres du Parlement concerné doit être réunie. Dans le cas de l'utilisation de la majorité spéciale, seul un décret spécial pourrait modifier les nouveaux principes. Une meilleure protection sera donc garantie pour ces derniers<sup>201</sup>.

Enfin, le dernier alinéa qui règle l'association des provinces, communes a aussi intégré la nouvelle institution supracommunale. Une fois de plus, ce sont les Régions qui géreront les modalités dans lesquelles ces nouvelles entités supracommunales pourront s'entretenir et décider de s'assembler dans l'accomplissement d'objectifs communs<sup>202</sup>.

L'article 170 de la Constitution<sup>203</sup> régit le pouvoir fiscal des différentes autorités publiques belges ainsi que le principe de la légalité. Les provinces, en tant qu'autorités publiques,

---

<sup>197</sup> J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER *et al.*, *op. cit.*, p. 1317.

<sup>198</sup> Const., art. 162, al. 2.

<sup>199</sup> F. BELLEFLAMME *et al.*, *op. cit.*, p.182.

<sup>200</sup> Les collectivités supracommunales sont réglées par la règle visée à l'article 134 de la Constitution. Cette règle consacre l'application des principes visés à l'alinéa 2. *in* Const., art. 162 al.2.

<sup>201</sup> M. UYTENDAELE, « Provinces », *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 713.

<sup>202</sup> J. VANPRAET, *op. cit.*, p. 280.

<sup>203</sup> Const., art. 170.

peuvent lever des impôts et taxes grâce à leur conseil provincial. Dans un premier temps, le législateur spécial rappelle que « cet article doit rester applicable aux provinces, aussi longtemps qu'une région maintiendra l'existence de celles-ci. Il ne porte cependant pas préjudice à la mise en œuvre de l'article 41, alinéa 1er, deuxième phrase, proposé, qui permet la suppression des institutions provinciales »<sup>204</sup>. Nous ne pouvons donc pas interpréter le maintien du pouvoir fiscal des provinces comme un obstacle à leur suppression. Dans un second temps, le législateur spécial a rajouté un troisième alinéa dans lequel il accorde le même pouvoir aux autorités supracommunales en cas de création de ces dernières<sup>205</sup>. Ce pouvoir fiscal s'inscrit dans la lignée de la réforme de l'article 41 de la Constitution<sup>206</sup> qui accorde l'autonomie locale aux entités supracommunales. En effet, nous imaginons difficilement la possibilité pour ces dernières d'exercer une telle autonomie si elles ne disposent pas en parallèle d'un pouvoir fiscal. Il paraissait donc logique pour le législateur spécial de le leur accorder un tel pouvoir, et ce, dans les mêmes conditions que les provinces<sup>207</sup>.

## 2. Les articles de la loi spéciale de réforme institutionnelle

Comme nous l'avons développé dans notre Chapitre premier, le législateur spécial avait, lors de la Cinquième Réforme de l'Etat, modifié l'article 6 de la loi spéciale de réformes institutionnelles<sup>208</sup> afin de permettre l'autonomie régionale relative aux autorités déconcentrées. Cependant, ces modifications ne permettaient pas réellement aux régions de pouvoir exercer une telle autonomie absolue. Dès lors, afin d'aligner cette loi spéciale de réformes institutionnelles<sup>209</sup> avec les innovations apportées par la Sixième Réforme de l'État, le législateur spécial a dû modifier le point VIII de l'article 6 de la loi spéciale de réformes institutionnelles<sup>210</sup>. En effet, il fallait adapter les termes de la loi spéciale de réformes institutionnelles afin de prévoir l'éventualité de la suppression des provinces et de l'éventuelle création d'entités supracommunales. En plus d'adapter les termes, il fallait aussi éviter que cet article ne s'érige en obstacle à la suppression des provinces<sup>211</sup>. En fin de compte, le législateur

---

<sup>204</sup> Proposition de révision de l'article 170, § 3, de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n°2239/1., p.2.

<sup>205</sup> J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER *et al.*, *op. cit.*, p. 1320.

<sup>206</sup> Const., art. 41.

<sup>207</sup> Proposition de révision de l'article 170, §3, de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n°2239/1., p.2.

<sup>208</sup> Art. 6 §1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>209</sup> Art. 6 §1er, VIII, 1° al. 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>210</sup> Art. 6 §1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980. *in* VANDE J. LANOTTE et G. GOEDERTIER *et al.*, *op. cit.*, p. 1180.

<sup>211</sup> F. BELLEFLAMME *et al.*, *op. cit.*, p.182.

spécial s'est essentiellement concentré sur le point 1° de l'article 6 de la loi spéciale de réformes institutionnelles<sup>212</sup> afin d'« inscrire dans l'ensemble de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, les possibilités accordées aux Régions de régler en toute autonomie leurs provinces et leurs collectivités supracommunales »<sup>213</sup>. Ce point instaure que les Régions sont compétentes pour « la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales et des collectivités supracommunales »<sup>214</sup>. Le législateur spécial a ainsi effectué quelques redressements afin que les autorités supracommunales soient désormais mentionnées et assimilées à des autorités subordonnées au même titre que les provinces et les communes<sup>215</sup>. Nous soulèverons dès lors les modifications importantes apportées à la Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles<sup>216</sup>.

Tout d'abord, le troisième alinéa du point 1° de l'article 6 VIII de la LSRI<sup>217</sup> a été intégralement modifié<sup>218</sup>. Ce dernier disposait que « les conseils communaux et, dans la mesure où ils existent, les conseils provinciaux ou les conseils des collectivités supracommunales, règlent respectivement tout ce qui est d'intérêt communal, provincial ou supracommunal; ils délibèrent et statuent sur tout ce qui leur est soumis par l'autorité fédérale ou par les communautés »<sup>219</sup>. Comme nous l'avons souligné auparavant, il était en lien étroit avec la notion d'« intérêt provincial » contenue dans l'article 41 de la Constitution<sup>220</sup>. S'il n'était pas modifié, il pouvait dès lors être « interprété comme constituant une limite à la faculté offerte aux Régions de supprimer les institutions provinciales ou de les priver de leurs compétences »<sup>221</sup>. Pour palier cette éventualité, le législateur spécial a introduit, comme il l'a fait à l'article 41 de la Constitution<sup>222</sup>, la notion de « conseil supracommunal » ainsi que celle d'« intérêt supracommunal ».

Ensuite, le quatrième alinéa de ce même article de la loi spéciale de réformes institutionnelles<sup>223</sup> dispose désormais qu'« en cas de suppression des provinces, la fonction

---

<sup>212</sup> Art. 6 §1<sup>er</sup>, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>213</sup> Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-2232/5., p.56.

<sup>214</sup> J. THEUNIS, *op. cit.*, p. 550.

<sup>215</sup> Voy. article 6 §1<sup>er</sup>, VIII, 1°, 2°, 4°, 8°, 9°, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>216</sup> Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>217</sup> Art. 6 VIII, 1° al. 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>218</sup> Modifié par l'art. 20, de la loi du 1<sup>er</sup> juin 2014, *M.B.*, 1<sup>er</sup> juillet 2014.

<sup>219</sup> Art. 6 VIII, 1° al. 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>220</sup> Const., art. 41.

<sup>221</sup> Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-2232/5., p.56.

<sup>222</sup> Const., art.41.

<sup>223</sup> Art. 6 §1<sup>er</sup>, VIII, 1°, al. 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

de gouverneur de province sera maintenue »<sup>224</sup>. En effet, le législateur spécial a jugé opportun de conserver la continuité de la mission d'intérêt public dont le gouverneur est chargé par l'État fédéral ou les autorités fédérées<sup>225</sup>. Ainsi, « si une région supprime les institutions provinciales, le gouverneur a, dans son ressort territorial, la qualité de commissaire de gouvernement de l'État, de la communauté ou de la région »<sup>226</sup>. Notons que c'est la solution qui avait été choisie lorsque l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale avait été extraprovincialisé. Comme nous l'avons décrit dans notre Chapitre premier, cette fonction sur cette partie du territoire vient en fin de compte, au terme de cette Sixième Réforme de l'État, d'être abolie<sup>227</sup>. Le maintien de cette figure provinciale, en cas de suppression de l'institution, était considéré comme indispensable afin d'assurer que les régions puissent donc « supprimer, modifier, remplacer les provinces ou en créer de nouvelles, sans porter atteinte à l'exercice des compétences de l'État ou des communautés »<sup>228</sup>.

Enfin, le législateur spécial a aussi rajouté des éléments au troisième paragraphe de l'article 6 VIII de la loi spéciale de réformes institutionnelles<sup>229</sup>. Ce paragraphe régit l'obligation d'une concertation entre un gouvernement régional et l'État fédéral dans certaines circonstances. Le cas de figure qui nous intéresse est le premier point de ce troisième paragraphe. Celui-ci oblige une telle consultation des communautés et/ou autorité fédérale lorsque les régions décident de la suppression des provinces. Une telle réunion serait indispensable afin de discuter des compétences des autorités subordonnées déléguées par les autorités fédérales. Notons qu'une telle formalité ne serait évidemment obligatoire que dans la mesure où la province avait reçu des compétences déconcentrées par une autorité supérieure et qu'elle portera uniquement sur l'exercice de ces compétences déconcentrées<sup>230</sup>.

### Section III – Les conséquences pratiques de la Sixième Réforme de l'État

#### 1. La double signification du mot « province »

Comme nous venons de l'exposer dans la deuxième Section, un des grands changements de cette Sixième Réforme de l'État c'est la possibilité de suppression de l'institution provinciale par les Régions. Cependant, si un tel scénario venait à se produire, le mot « province », tel

<sup>224</sup> Art. 6 §1<sup>er</sup>, VIII, 1<sup>o</sup>, al. 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>225</sup> Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n<sup>o</sup> 5-2232/5., p.56. in J. THEUNIS, *op. cit.*, p. 554.

<sup>226</sup> Art. 6 §1<sup>er</sup>, VIII, 1<sup>o</sup>, al. 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>227</sup> Art. 6 §1<sup>er</sup>, VIII, 1<sup>o</sup>, tel que modifié par la l'article 20 de la loi du 1<sup>er</sup> juin 2014, *M.B.*, 1<sup>er</sup> juillet 2014.

<sup>228</sup> Proposition de révision de l'article 41 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, 2237/1, p.6.

<sup>229</sup> Art. 6 §1<sup>er</sup>, VIII, 1<sup>o</sup> al. 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>230</sup> Proposition de révision de l'article 41 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n<sup>o</sup>2237/1., p.57. in J. THEUNIS, *op. cit.*, p. 555.

qu'inscrit dans notre Constitution, ne disparaîtrait pas pour autant. Dès lors, suite aux différentes modifications des articles de la Constitution et de la loi spéciale de réformes institutionnelles, deux significations du terme « province » coexistent dans la Constitution : une signification institutionnelle et une purement territoriale. Le premier sens qui leur est donné se réfère aux institutions subordonnées alors que le dernier est relatif à la circonscription d'un territoire administratif<sup>231</sup>. Nous allons analyser l'impact réel de ces deux significations dans la mise en œuvre de la suppression des provinces par les Régions.

Tout d'abord, « si une Région supprime et, le cas échéant, remplace ses institutions provinciales ou si elle crée de nouvelles provinces, une telle réforme aura pour conséquence de limiter, pour cette région, la signification du mot « province » utilisé dans la Constitution à sa seule signification territoriale, transformant ainsi les provinces concernées en circonscriptions administratives »<sup>232</sup>. La province perd donc sa fonction d'autorité publique. Nous retrouvons cette même évocation dans la disposition transitoire de l'article 195 de la Constitution<sup>233</sup>. En effet, cette dernière dispose que « différents articles sont insérés afin d'assurer l'autonomie des régions », mais aussi « de limiter la signification du mot « province » utilisé dans la Constitution à sa seule signification territoriale, en dehors de toute signification institutionnelle »<sup>234</sup>. Entendons-nous bien, cette disposition s'applique ici, uniquement aux articles qui n'ont pas été ouverts à révision et qui concernent les autorités subordonnées. Dès lors, la signification du mot « province », dans les articles non ouverts à révision<sup>235</sup>, doit être interprétée comme renvoyant à une signification purement territoriale. Tous les moyens ont été mis en place afin que plus aucun article de la Constitution ni de la loi spéciale de réformes institutionnelles ne s'érige en tant qu'obstacle à la suppression des provinces<sup>236</sup>. De plus, en cas de suppression des provinces, ces dernières subsistent comme le dit la disposition transitoire de l'article 195 de la Constitution<sup>237</sup>, en tant que « subdivision territoriale ». Cette dernière est considérée comme indispensable afin 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

---

<sup>231</sup> J. VANPRAET, *op. cit.*, p. 280.

<sup>232</sup> Proposition de révision de l'article 41 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n°2237/1., p.5.

<sup>233</sup> Const., art. 195.

<sup>234</sup> Const., art. 195.

<sup>235</sup> Voy. Const., art. 7, 159, 190.

<sup>236</sup> Proposition de révision de l'article 41 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n°2237/1., p.5.

<sup>237</sup> Const., art. 195.

déconcentrés »<sup>238</sup>. La province conserve donc d'office cette compétence déconcentrée et ce, malgré l'éventuelle suppression de l'institution décentralisée.

Ensuite, les Régions peuvent aussi décider de ne pas supprimer les provinces et de maintenir le champ institutionnel dans son état actuel. Ici, la signification du mot « province » restera associée à la fonction institutionnelle que la province joue. Ce cas de figure est tout à fait possible puisqu'il y a toujours un ancrage constitutionnel pour ces institutions provinciales. Cette possibilité ressort clairement des objectifs posés dans les travaux parlementaires. Ces derniers disposent que « le maintien des dispositions constitutionnelles relatives aux provinces a pour objectif 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 »<sup>239</sup>. La province peut donc subsister telle que nous la connaissons aujourd'hui et continuer à exercer ses compétences décentralisées et déconcentrées.

Ces deux significations permettent donc au législateur de pouvoir supprimer, modifier et remplacer les provinces sans qu'aucun article de la Constitution ne puisse être interprété comme en étant un obstacle<sup>240</sup>. C'est pourquoi le Constituant n'a pas jugé nécessaire de modifier le premier alinéa de l'article 5 de la Constitution<sup>241</sup> qui répartit les dix provinces belges entre le territoire de la Région wallonne et flamande. En effet, « les provinces énumérées par cet article ne constituent plus que de simples circonscriptions administratives délimitant le territoire de la Région flamande et de la Région wallonne »<sup>242</sup>.

## 2. Différents schémas envisageables

À ce stade de notre réflexion, nous pouvons dire que la Sixième Réforme de l'État et les changements qu'elle a apportés peuvent être caractérisés par le mot « liberté ». En effet, bien qu'ayant bâti un cadre juridique général, le Constituant dérivé a laissé l'entière responsabilité au législateur régional de décider du sort qu'il entend réserver aux provinces situées sur leur territoire. Il est intéressant d'analyser le vocabulaire mis en place dans les articles de la Constitution. Par exemple, l'article 41 de la Constitution dispose que « la règle visée à

---

<sup>238</sup> Proposition de révision de l'article 41 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n°2237/1., p.5. in M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 713.

<sup>239</sup> Proposition de révision de l'article 41 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n°2237/1., p.5.

<sup>240</sup> J. VANPRAET, *op. cit.*, p. 281.

<sup>241</sup> Const., art. 5 al. 1.

<sup>242</sup> Proposition de révision de l'article 5, alinéa 2, de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 2012-2013, n°2235/1., p. 2.

l'article 134 de la Constitution *peut* supprimer les institutions provinciales et *peut* les remplacer par des entités supracommunales »<sup>243</sup>. Dans le même esprit libéral, l'article 162 de la Constitution considère que « la règle visée à l'article 134 *peut* fixer d'autres principes qu'elle considère comme essentiels, en recourant *ou non* à la majorité des deux tiers des suffrages émis »<sup>244</sup>. Comme le remarque très justement Marc Uytendaele, « la Sixième Réforme de l'État crée un système à la carte pour le législateur régional »<sup>245</sup>.

Le gouvernement flamand a très vite été conscient du choix qui s'offrait désormais à lui en matière d'organisation des entités subordonnées. C'est pourquoi, dans la note de gouvernement flamand « Groenboek Zesde Staatshervorming » du 16 septembre 2013, il analyse les différentes options relatives aux institutions subordonnées qu'il peut désormais envisager<sup>246</sup>. Dans cette partie, nous analyserons les options qui nous semblent les plus pertinentes et les plus à même à être envisagées dans les politiques régionales. A cette fin, nous commencerons par le scénario d'une éventuelle abolition des provinces et nous développerons les conséquences de ce dernier ainsi que les limites qui peuvent s'ériger à son encontre. Nous procéderons de la même façon en ce qui concerne la possibilité de création d'entités supracommunales ainsi que la non-abolition des provinces.

#### a) Abolition de toutes les provinces purement et simplement

C'est grâce au nouvel article 41 de la Constitution<sup>247</sup>, tel que modifié par la Sixième réforme de l'État, que les Régions pourront désormais décider de supprimer l'institution provinciale. Comme nous l'avons déjà décrit, cet article requiert une majorité des deux tiers à condition qu'au moins la moitié des membres du parlement participent au vote. Rappelons qu'une telle prérogative était auparavant réservée au pouvoir constituant.

Plusieurs choix s'offrent au législateur régional puisque l'article 41 de la Constitution énonce simplement qu'« une règle visée à l'article 134 de la Constitution peut supprimer les institutions provinciales »<sup>248</sup>.

---

<sup>243</sup> Const., art. 41.

<sup>244</sup> Const., art. 162.

<sup>245</sup> M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 716.

<sup>246</sup> « Les options que la Région flamande peut adopter concernant les provinces vont du *statut quo* où elle maintient tel quel l'institution, à la modification de leurs frontières, l'accomplissement d'uniquement des tâches déconcentrées, la suppression de l'institution provinciale et leur remplacement par des organes territoriaux supra locaux avec des compétences liées au territoire ou enfin la suppression pure et simple des provinces qui subsistent tout de même en tant que délimitation territoriale. *in* Vlaamse regering Groenboek Zesde Staatshervorming - deel 7 operationele elementen, 16 septembre 2013, p.49.

<sup>247</sup> Const., art. 41.

<sup>248</sup> Const., art. 41.

- Mise en pratique -

Ainsi, sur base de leurs compétences inscrites à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles<sup>249</sup>, les Régions peuvent supprimer les institutions provinciales. Mais que signifie réellement ce terme « supprimer » ? Il est indispensable de clairement le définir puisqu'il conditionne l'obligation d'une majorité renforcée ou non. C'est à la lumière de l'objectif du constituant dérivé que nous pouvons déduire de différentes situations si oui ou non elles peuvent s'apparenter à une suppression de l'institution provinciale. La première situation est assez simple puisque c'est le cas où les institutions provinciales seraient *de iure* supprimées. On entend par là qu'elles ne subsisteraient plus qu'en tant qu'autorités administratives dépourvues de tout pouvoir décisionnel. Dans ce cas-là, il est évident qu'un décret de majorité renforcée doit être adopté. La seconde situation est cependant moins claire, en effet, qu'en est-il lorsqu'une Région décide de déposséder les provinces d'une partie de ses institutions ou de lui enlever l'essence de ses compétences<sup>250</sup> ? En agissant ainsi, le législateur régional ne dépouille-t-il pas les provinces de leur spécificité et de leurs caractéristiques fondamentales ? Si c'est le cas, une majorité renforcée devra bien évidemment aussi être requise.

Ainsi, avant d'agir, le législateur régional devra se poser la question de savoir si l'acte qu'il entend poser est de nature à enlever l'essence même de l'institution provinciale ou alors s'il peut s'apparenter à un changement normal des compétences de l'institution. Le droit étant une science humaine, nous nous trouvons donc dans l'impossibilité d'établir une classification exacte des différentes actions que le législateur pourrait poser pour qu'elles soient considérées comme supprimant l'institution provinciale. Nous ne pouvons donc rien prédire à l'heure actuelle. C'est très probablement la Cour constitutionnelle qui nous éclairera sur ce terme « supprimer » en cas de recours ou question préjudicielle devant celle-ci.

- Limites -

N'oublions pas que le législateur régional ne peut pas exercer son droit de supprimer les provinces comme il l'entend. En effet, tant les documents parlementaires que la disposition transitoire de l'article 195 de la Constitution, nous rappellent que les Régions ne peuvent exercer leur autonomie « sans préjudice des dispositions spécifiques actuelles de la loi du 9

---

<sup>249</sup> Art. 6 §1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>250</sup> Cf. La suppression de la députation permanente ou du Conseil provincial tout en gardant l'institution provinciale en tant que telle, la soustraction de l'autonomie locale aux provinces, la transformation des provinces en autorités purement déconcentrées. *in J. VANPRAET, op. cit.*, p. 284-285.

août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les Chambres législatives et les conseils provinciaux et de celles relatives à la fonction des gouverneurs »<sup>251</sup>. Nous allons analyser les limites qui se dressent à l'exercice de l'autonomie des régions relative aux autorités subordonnées. Les termes employés dans l'accord institutionnel et l'article 195 de la Constitution<sup>252</sup> flamand sont explicites quant au fait que nous devons apprécier ces deux limites séparément<sup>253</sup>.

Tout d'abord, les Régions ne pourront porter atteinte aux mécanismes mis en places par la Loi de pacification du 9 août 1988<sup>254</sup>. Cette loi a été prise en réaction à la loi spéciale du 8 août 1988<sup>255</sup> transférant aux régions la tutelle administrative des communes et des provinces. À la suite de cette régionalisation, les francophones craignaient que les Flamands utilisent ce pouvoir pour rendre leur action politique difficile dans les différentes communes à facilités<sup>256</sup>. Ensuite, la fonction de gouverneur de province est considérée comme intouchable. C'est donc une limite absolue à laquelle le législateur régional ne peut déroger. La conséquence de cette limite c'est que le gouverneur de province devra dans tous les cas, même dans le cas de la suppression pure et simple des provinces demeurer. C'est ce que prévoit l'article 6 § 1, VIII, aliéna 1, 1<sup>o</sup> aliéna 4 de la LSRI du 8 août 1980<sup>257</sup> en disant que "lorsque les institutions provinciales sont supprimées, cela ne porte pas préjudice à la fonction des gouverneurs de province. Si une région supprime les institutions provinciales, le gouverneur a, dans son ressort territorial, la qualité de commissaire de gouvernement de l'État, de la communauté ou de la région »<sup>258</sup>.

Ne peut-on pas encore entrevoir dans cette dernière limite un frein à l'autonomie complète des Régions par rapport aux autorités subordonnées ou cette limite se justifie-t-elle ? Dans les

---

<sup>251</sup> Const., art. 195. voy. Proposition de révision de l'article 41 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n°2237/1., p.4.

<sup>252</sup> Const., art. 195.

<sup>253</sup> F. BELLEFLAMME *et al.*, *op. cit.*, p. 178.

<sup>254</sup> Loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux, *M.B.*, 13 août 1988.

<sup>255</sup> Loi spéciale du 8 août 1988 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>256</sup> Notons que ces garanties sont tout autant valables pour les francophones vivant dans la communauté germanophones ou alors pour les flamands vivant sur le territoire de la Région wallonne.

<sup>257</sup> Art. 6 §1, VIII, aliéna 1, 1<sup>o</sup> aliéna 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>258</sup> Art. 6 §1, VIII, aliéna 1, 1<sup>o</sup> aliéna 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

documents parlementaires, le constituant dérivé considère qu'il faut éviter qu'« en supprimant les institutions provinciales, les Régions ne rendent impossible ou exagérément difficile l'exercice, par les législateurs fédéral et communautaire, de leurs compétences »<sup>259</sup>. Car n'oublions pas qu'en plus d'être des organes décentralisés, les provinces sont avant tout des organes déconcentrés. C'est le gouverneur de province qui, en tant que commissaire du gouvernement fédéral, régional et communautaire, représente le plus cette fonction d'organe déconcentré. Cette fonction est donc considérée comme indispensable puisqu'il n'est pas question de la supprimer de quelque moyen que ce soit. En effet, même si sa province est abolie, le gouverneur de province demeurera afin d'assurer la continuité de la mission d'intérêt général qui lui est déléguée soit par l'État fédéral, les Régions ou les Communautés. La Région reste libre pour sa part de retirer les tâches administratives qu'elle lui avait léguées, mais elle ne peut pas influencer la décision des autres entités de faire de même<sup>260</sup>. Afin d'éviter que cette suppression des provinces n'handicape les entités qui leur ont légué des compétences, le paragraphe 3 de l'article 6 LSRI du 8 août 1980 dispose 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 »<sup>261</sup>. Cette concentration n'est cependant obligatoire « que dans la mesure où ces gouvernements ont confié des compétences déconcentrées aux institutions provinciales, et elle ne doit porter que sur l'exercice de ces compétences déconcentrées »<sup>262</sup>.

Enfin, nous soulignons tout de même que cette faculté de supprimer les provinces ne concerne évidemment pas la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui est, comme nous l'avons décrit, intégralement soustraite à la division provinciale<sup>263</sup>.

#### b) Abolition de toutes les provinces et création d'entités supracommunales

Ici, c'est le nouvel article 41 de la Constitution<sup>264</sup> qui offre cette possibilité d'action au législateur régional. La notion de « supracommunalité » n'est pas à confondre avec celle

---

<sup>259</sup> Proposition de révision de l'article 41 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n°2237/1., p.6.

<sup>260</sup> J. VANPRAET, *op. cit.*, p. 285-286.

<sup>261</sup> Art. 6 §3, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>262</sup> Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-2232/5., p.106.

<sup>263</sup> Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 388.

<sup>264</sup> Const., art. 41.

d'intercommunalité<sup>265</sup>. La première, dont il est question dans ce chapitre, désigne une entité qui remplacerait les anciennes provinces et qui reprendrait ses institutions, mais à une échelle plus adaptée aux besoins de la société. Aucune définition n'est établie dans les documents parlementaires. Dès lors, ce sont les Régions qui décideront de manière unilatérale ce qu'elles entendent par « entités supracommunales » et le tracé de celles-ci. Comme son nom l'indique, nous pouvons imaginer qu'une institution « supra » communale aura comme caractéristique de chapeauter les institutions communales. À défaut d'une telle particularité, elle s'apparenterait à une institution « inter » communale. C'est tout ce que nous pouvons déduire à ce stade de la législature. Comme pour la problématique du terme « supprimer », nous ne pouvons qu'espérer que la Cour constitutionnelle nous éclaire dans le cadre d'un éventuel recours ou d'une question préjudicielle à ce sujet.

Les entités supracommunales auront pour unique compétence de gérer tout ce qui est d'« intérêt supracommunal » d'après les principes érigés par la Constitution. Ces nouvelles entités pourront donc disposer d'autonomie locale identique à celle dont disposent actuellement les provinces<sup>266</sup>.

Si le législateur régional choisit de remplacer les provinces auparavant supprimées, il aura « du pain sur la planche ». En effet, comme le remarque très justement le gouvernement flamand dans sa note « Groenboek Zesde Staatshervorming », un tel projet nécessite un nouveau règlement organique portant sur les missions et la mise en place de ces entités supracommunales. Le législateur régional devra donc y aborder tous les aspects de cette nouvelle entité supracommunale tels que sa composition, son organisation, ses compétences et le fonctionnement des institutions des nouvelles entités publiques, l'élection de ses organes, son financement, sa fiscalité et le contrôle du respect des lois, règlements et ordonnances par ces dernières<sup>267</sup>.

#### - Limites -

La création d'entités supracommunales ne peut avoir lieu que si les Régions ont auparavant décidé de supprimer les provinces. Cette condition *sine qua non* a pour objectif assez logique d'éviter une surnumération des entités subordonnées et elle ne concerne bien évidemment

---

<sup>265</sup> Les intercommunales sont « des associations de communes qui se chargent d'un grand nombre de services qui, de par leur nature ou à la suite de l'évolution technologique, dépassent le cadre des communes : la distribution d'eau, le traitement des immondices, les initiatives dans le domaine touristique... » in O. COENEN, « La province: base d'un pouvoir intermédiaire restructuré », *A.P.T.*, 1984, p. 214.

<sup>266</sup> Proposition de révision de l'article 41 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n°2237/1., p.4.

<sup>267</sup> Vlaamse regering Groenboek Zesde Staatshervorming - deel 7 operationele elementen, 16 septembre 2013, p. 53.

que la création d'autorités supracommunales. En effet, le nouveau paragraphe premier de l'article 41 de la Constitution<sup>268</sup> n'entre pas en conflit avec l'article 165 de la Constitution<sup>269</sup> qui prévoit la possibilité d'association de communes pour former des entités intercommunales.

N'oublions pas que ces nouvelles entités supracommunales devront répondre aux exigences de l'article 162, aliéna 2, 1<sup>o</sup> de la Constitution<sup>270</sup> qui énonce les principes fondamentaux applicables aux entités subordonnées. Le plus important étant l'élection directe des membres du conseil supracommunal. Le constituant a aussi insisté sur la présence de sexes différents dans les organes représentatifs<sup>271</sup>.

### c) Non abolition des provinces

Les Régions peuvent aussi décider de ne pas utiliser le droit qui leur est offert d'abroger l'institution provinciale. Dans ce cas, les provinces continuent à exister en tant que niveau intermédiaire entre les communes et les Régions<sup>272</sup>. Concernant cette possibilité offerte au législateur régional, nous renvoyons à la Section relative aux différentes significations du mot « province ». Nous rappelons uniquement que l'ancrage constitutionnel de la province ayant été conservé, la province peut continuer à subsister telle et ce, malgré les modifications constitutionnelles apportées par la Sixième Réforme de l'État.

## Section IV – Bilan de la Sixième Réforme de l'État

La Cinquième réforme de l'État était déjà une étape significative dans la régionalisation des entités subordonnées. Cependant, elle ne rencontrait pas toutes les attentes et manquait d'une vision globale du problème. Beaucoup attendaient donc de la Sixième Réforme de l'État la révision complète des articles de la Constitution relatifs à l'institution provinciale. Une telle réforme permettrait en effet, aux Régions l'exercice complet de leur autonomie relative aux entités subordonnées. Plus précisément, le législateur régional espérait qu'on permette l'abolition de ces dernières dans le but d'éventuellement les remplacer par des autorités supracommunales<sup>273</sup>.

Comme pour chaque Réforme de l'État, nous pouvons constater de bonnes et de mauvaises

---

<sup>268</sup> Const., art. 41§1er.

<sup>269</sup> Const., art. 165.

<sup>270</sup> Const., art. 162, al. 2, 1<sup>o</sup>.

<sup>271</sup> Const., art. 11*bis*, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> al.

<sup>272</sup> J. THEUNIS, *op. cit.*, p. 555.

<sup>273</sup> J. THEUNIS, *op. cit.*, p. 551.

décisions opérées par le législateur. D'un côté, nous pouvons féliciter le pouvoir constituant dérivé d'avoir enfin clairement défini un cadre constitutionnel homogène permettant aux Régions d'exercer leurs compétences en toute autonomie<sup>274</sup>. D'un autre côté, nous pouvons constater que la Sixième Réforme de l'État n'a, une fois de plus, pas été à la hauteur des attentes. En effet, entre maintien, suppression, remplacement ou transformation des provinces, la Sixième Réforme de l'État semble plus être « à l'origine d'un désordre institutionnel que d'une prise de parti pourtant souhaitable »<sup>275</sup>. D'un autre côté, pouvions-nous espérer mieux ? En effet, les entités fédérées avaient déjà pris de nombreuses mesures concernant les provinces chacune de leur côté. Ces dernières réclamaient de surcroît leur autonomie régionale complète au plus vite. Sous la pression, le pouvoir constituant dérivé a donc répondu à cette demande et a cédé cette compétence aux Régions. Ce transfert de compétence a, selon nous, été opéré dans la précipitation et souffre, une fois de plus, d'un manque de cohérence et de clarté criant. En fin de compte, même le cadre juridique général qui doit être respecté par les Régions, lors de la mise en œuvre de leurs nouvelles compétences relatives aux autorités subordonnées, souffre d'incohérence. Par exemple, les *quorums* de majorité qualifiée visent à préserver le caractère « fondamental de l'institution provinciale » cet objectif n'est-il pas en complète opposition avec l'intention générale de la réforme qui entend « assurer l'exercice complet de l'autonomie des régions à l'égard des provinces » ? En effet, une telle majorité des deux tiers rendent en fin de compte le gain d'autonomie régionale assez faible. N'oublions pas non plus que les régions devront aussi continuer à respecter les principes édictés à l'article 162 alinéa 2 de la Constitution<sup>276</sup>.

De plus, la doctrine espérait, entre autres, une révision de l'article 41 et 162 de la Constitution<sup>277</sup> afin que la notion d'« intérêt provincial » soit clarifiée. En effet, sans cet éclaircissement, le législateur régional ne peut toujours pas espérer revoir les compétences provinciales sans violer ces deux articles de la Constitution. La révision dans ce sens des deux articles de la Constitution ne s'est malheureusement pas faite dans ce sens<sup>278</sup>.

Comme le soulève très justement Marc Uytendaele, les détracteurs de l'institution provinciale peuvent aussi être très déçus. En effet, la possibilité de créer des collectivités supracommunales rend la bataille contre ce niveau intermédiaire provincial vide. Aux yeux du

---

<sup>274</sup> M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 715.

<sup>275</sup> F. BELLEFLAMME *et al.*, *op. cit.*, p. 183.

<sup>276</sup> Const., art. 162 al. 2.

<sup>277</sup> Const., art. 41 et 162.

<sup>278</sup> F. DOMS, *op. cit.*, p. 63.

pouvoir constituant dérivé, cette nouvelle entité serait plus adaptée pour pouvoir ajuster les réalités rencontrées au sein des provinces. Elles sont donc vues comme un moyen pour redonner une légitimité perdue à l'institution intermédiaire entre les Régions et les communes<sup>279</sup>. Cependant, comme le remarquait très justement la parlementaire Kristien Van Vaerenbergh, lors des débats à la Chambre, « les modifications qu'il est proposé d'apporter concernant les provinces ne vont pas simplifier le paysage administratif de la Belgique. Au contraire, au lieu de supprimer toutes les provinces, on laisse le choix aux Régions de les maintenir en redessinant ou non le territoire, de les supprimer ou de créer des collectivités supracommunales. Un tel système ouvre la porte à l'asymétrie »<sup>280</sup>. La doctrine est aussi de cet avis et considère que les réformes engagées lors de la réforme de l'État concernant les entités subordonnées dévoilent la démission du Constituant. Ils soulèvent aussi que la position prise par le Constituant de déléguer l'organisation des entités subordonnées n'est pas celle que l'on peut attendre de lui. En effet, il relève normalement de la Constitution elle-même d'exprimer les choix fondamentaux relatifs à la structure de l'État<sup>281</sup>. Tel n'est donc plus le cas. Selon nous, cette Sixième réforme de l'État reflète donc, comme le titrait un article de doctrine l'art dans lequel le gouvernement belge est devenu maître, celui « de ne pas choisir »<sup>282</sup>.

#### Section V – Analyse des possibles mises en pratique de la Sixième Réforme de l'État au Nord et au Sud du pays

Les divergences d'opinions entre la Région flamande et wallonne n'épargnent pas la question relative au sort à donner aux autorités subordonnées. En effet, à ce sujet, nous avons pu noter une évolution différente. Déjà, après la Cinquième Réforme de l'État qui annonçait le début de la régionalisation, des effets distincts s'étaient fait ressentir d'une Région à l'autre<sup>283</sup>. En effet, des deux côtés de la frontière linguistique, les législateurs ont pris leur rôle à cœur et se sont impliqués dans une réforme plus ou moins profonde de la loi provinciale dorénavant régionalisée. Dans le cadre de cette Section, nous analyserons les avancées effectuées tant en Flandre qu'en Wallonie. Cette analyse ne sera pas uniquement tournée vers le passé puisque nous analyserons attentivement les projets politiques actuels des deux Régions.

---

<sup>279</sup> M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 715.

<sup>280</sup> Proposition de révision de l'article 5, alinéa 2, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2013-2014, n°53- 3204/002., p.3-4.

<sup>281</sup> H. DUMONT, « La Sixième Réforme de l'Etat ou l'art de ne pas choisir? », *J.T.*, Bruxelles, Larcier, juin 2015, p. 497-498.

<sup>282</sup> F. BELLEFLAMME *et al.*, *op. cit.*, 2015.

<sup>283</sup> D. DÉOM et T. BOMBOIS, « Du neuf pour les communes et provinces wallonnes ou quand la nouvelle loi communale devint l'ancienne », *R.B.D.C.*, 2006, p. 21.

## 1. Réformes relatives aux provinces en Région flamande

La Flandre était pionnière quant à la réflexion relative au sort à donner aux institutions provinciales. Au départ, le débat les concernant était assez mal engagé puisqu'en 1993 le gouvernement flamand prévoyait clairement de les considérer uniquement en tant qu'administration déconcentrée. Cependant, après un lobby assez poussé de l'Association des provinces flamandes<sup>284</sup>, une plus grande tolérance à leur égard s'est fait ressentir au fil des années. La Flandre a donc changé son fusil d'épaule et a choisi de suivre la voie de la modernisation et non de la suppression de ce niveau intermédiaire de pouvoir. Une réelle réflexion basée sur des rapports d'experts avait donc déjà été entamée, et ce même avant que la régionalisation des provinces ne soit proclamée<sup>285</sup>.

Nous ne pouvons que complimenter la volonté au Nord du pays de faire une réforme réfléchie après avoir analysé globalement la situation institutionnelle de leur région. Ainsi, depuis 1995, ils ont développé de nombreux projets en collaboration avec l'Association des provinces flamandes. Nous pouvons citer la création en 1996 de la « Commissie Bestuurlijke Organisatie » par le cabinet du ministre flamand de l'Intérieur Leo Peeters. Ou encore, en 2002, la mise sur pied du projet « Vlaanderen – Europa 2002 » dans lequel le gouvernement flamand avait l'ambition de construire une région qui pourrait servir de modèle démocratique grâce à une institution moderne. Dans ce dernier, ils considèrent les Accords de la Saint-Michel comme une étape importante dans l'autonomie de la Région flamande ainsi qu'une opportunité afin de bâtir de nouvelles institutions modernes qui ne souffriraient pas d'un déficit démocratique. Selon le projet, toutes les institutions doivent avoir comme objectif commun la réalisation de l'intérêt général et le bien-être des citoyens<sup>286</sup>. La nouveauté dans cette étude c'est qu'elle considère que la Flandre doit se concentrer sur trois niveaux de pouvoirs décisifs : l'Europe, la Flandre et les communes. Elle abandonne ainsi complètement le triptyque classique des autorités publiques à savoir l'État fédéral (ici les Régions), les provinces et les communes. Dans cette vision assez internationale de l'action publique, la Flandre considère donc qu'il faut donner une nouvelle définition au rôle des provinces. Ainsi, le gouvernement flamand a conclu des accords de « partenariat » avec les entités subordonnées, et notamment donc avec les provinces. De tels accords ont comme objectif le renforcement de l'efficacité et du caractère démocratique des affaires publiques grâce à une

---

<sup>284</sup> Vlaamse vereniging van provincies "V.V.P."

<sup>285</sup> P. DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 213.

<sup>286</sup> G. DECOSTER, *op. cit.*, p. 381.

nouvelle approche<sup>287</sup>.

Après le début de la régionalisation en 2001, la Région flamande a décidé de légiférer en la matière et a adopté un décret provincial<sup>288</sup>. Pour ce faire, le gouvernement flamand a repris les règles du nouveau décret communal qu'il a adaptées au niveau provincial. On parlera donc bien du conseil provincial, de la députation permanente et du gouverneur de province. Pour le reste, toutes les modifications apportées aux institutions communales ont été appliquées aux entités provinciales. Notons quand même quelques différences non négligeables. Entre autres, le rôle attribué à la députation permanente qui, contrairement au collège des échevins, n'était pas uniquement un organe exécutif, mais aussi un tribunal administratif. Cette deuxième compétence sera désormais exercée par un tribunal administratif séparé<sup>289</sup>.

En 2014, dans l'Accord de gouvernement flamand NVA – Open VLD et CD&V, les politiques se sont attelés à réformer drastiquement l'institution provinciale. En effet, dès les premières pages de cet Accord, le gouvernement donne le ton puisqu'il énonce comme objectif principal de « créer un plus petit, mais d'autant plus puissant gouvernement : moins de bureaucratie et plus de convivialité »<sup>290</sup>. Pour ce faire, il prévoit de « donner plus d'autonomie à leurs municipalités et en particulier aux grandes villes dans lesquelles ils mettent toute leur confiance et de limiter le pouvoir des provinces à leurs compétences liées à leur territoire<sup>291</sup>. Ces dernières sont notamment le tourisme, l'économie, la mobilité et l'aménagement du territoire. Le gouvernement flamand entend donc « amincir » les compétences de l'institution provinciale. A cette fin, les provinces flamandes perdraient par conséquent toutes les matières personnalisables (sport, culture, santé et jeunesse). L'Accord de gouvernement les mentionne comme étant les compétences reprises dans l'article 4 et 5 de la loi spéciale de réformes institutionnelle<sup>292</sup>. En effet, ces dernières étaient du ressort des provinces suite à leur attribution par un décret sectoriel du 6 du juillet 2012<sup>293</sup>. Les matières personnalisables seront désormais réparties entre le gouvernement flamand et les communes. Dans la même logique, ils entendent diminuer de moitié le nombre de conseillers provinciaux

---

<sup>287</sup> Y. MARRIQUE, *op. cit.*, p. 185.

<sup>288</sup> Décret provincial de la Région flamande du 9 décembre 2005, *M.B.*, 29 décembre 2005. in F. SCHRAM, *op. cit.*, p. 234.

<sup>289</sup> I. VOS, « De gemeenteraad, burgemeester en schepenen en de vernieuwingen van het gemeente- en provinciedecreet », *Gemeente- en provinciedecreet*, Brugge, die Keure, p. 74.

<sup>290</sup> Regeerakkoord Vlaamse regering 2014 – 2019, « Vertrouwen, Verbinden, vooruitgaan » - Visietekst, Gouvernement flamand, 23 juillet 2014, p. 2.

<sup>291</sup> Regeerakkoord Vlaamse regering 2014 – 2019, « Vertrouwen, Verbinden, vooruitgaan », Gouvernement flamand, 23 juillet 2014, p.3.

<sup>292</sup> Art. 4 et 5 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>293</sup> Décret flamand du 6 juillet 2012 portant soutien et stimulation de la politique locale en matière de jeunesse et détermination de la politique provinciale en matière de jeunesse, *M.B.*, 9 août 2012.

et de les limiter au maximum au nombre de 4<sup>294</sup>. Cette réforme aura lieu lors des prochaines élections provinciales en 2018 et requiert la modification des articles 5§1er et 44 du décret provincial de 2005<sup>295</sup>. Les provinces ne seront plus non plus autorisées à exercer des compétences supra-locales et ne pourront plus prendre d'initiatives « liées au territoire »<sup>296</sup> dans les villes de plus de 200.000 habitants à savoir Anvers et Gand. L'Accord de gouvernement flamand prévoit aussi que les provinces n'auront plus la possibilité de prélever des centimes additionnels sur les impôts fonciers<sup>297</sup>. Enfin, la coalition s'engage à « extra-provincialiser » les villes de Gand et d'Anvers<sup>298</sup>.

Cependant, malgré toutes les dispositions prises à l'encontre de l'institution provinciale, l'Accord de gouvernement entend tout de même réaffirmer une figure de l'institution provinciale celle du gouverneur de province. En effet, ils entendent renforcer son action et le rôle essentiel de ce dernier en tant que personne clé pour assurer un lien entre le gouvernement flamand et les autorités locales<sup>299</sup>.

Dans la note politique 2014 – 2019 de la Commission flamande des affaires administratives, de l'administration locale, de l'intégration et de la politique des villes (ci-après « la commission de l'Intérieur »), nous retrouvons la même volonté de réformer l'institution provinciale et de renforcer l'action des communes et des villes<sup>300</sup>. La ministre de l'Intérieur flamand, Lisbeth Homans, entend commencer le transfert de compétences le plus tôt possible, et ce, en concertation avec les provinces. Elle entend, dès lors, effectuer un transfert progressif mais, selon un calendrier bien ficelé, afin que le transfert soit bouclé pour le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Au terme de ce transfert, les provinces devront donc se concentrer sur leurs compétences territoriales<sup>301</sup>.

La mise en pratique de ces objectifs assez théoriques de gouvernement est en route. En effet, les provinces ont mis sur pied un inventaire des compétences personnalisables qu'elles exerçaient. Ce dernier servira de base pour répartir ces compétences entre les communes ou le gouvernement flamand. Plus récemment, une proposition de décret spécial relatif à « la

---

<sup>294</sup> Regeerakkoord Vlaamse regering 2014 – 2019, « Vertrouwen, Verbinden, vooruitgaan », Gouvernement flamand, 23 juillet 2014, p.7.

<sup>295</sup> Vlaamse regering Beleidsnota 2014-2019, « Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid », 2014 -2019, p. 17.

<sup>296</sup> « gebiedsgericht »

<sup>297</sup> Regeerakkoord Vlaamse regering 2014 – 2019, « Vertrouwen, Verbinden, vooruitgaan », Gouvernement flamand, 23 juillet 2014, p.7.

<sup>298</sup> Regeerakkoord Vlaamse regering 2014 – 2019, « Vertrouwen, Verbinden, vooruitgaan », Gouvernement flamand, 23 juillet 2014, p.7.

<sup>299</sup> Regeerakkoord Vlaamse regering 2014 – 2019, « Vertrouwen, Verbinden, vooruitgaan », Gouvernement flamand, 23 juillet 2014, p.8.

<sup>300</sup> Vlaamse regering Beleidsnota 2014-2019, « Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid », 2014 -2019, p. 9.

<sup>301</sup> Vlaamse regering Beleidsnota 2014-2019, « Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid », 2014 -2019, p. 17.

promotion de la coopération régionale et la conversion progressive des provinces en districts municipaux et régionaux » a été présentée le 24 février 2016 par des députés « Groen »<sup>302</sup>. Cette dernière est actuellement traitée par la commission de l'Intérieur après avoir été distribuée à tous les députés du parlement régional. Dans cette proposition, les parlementaires commencent par critiquer l'« amincissement » opéré sur les provinces puisqu'il apporte, selon eux, une grande insécurité quant au sort que l'on entend donner au personnel provincial. L'objectif principal de ce décret serait, selon son article 3 de la proposition et comme son nom l'indique, de convertir les provinces en districts plus adaptés aux besoins des citoyens.

Le gouvernement avait aussi pour projet l'extraprovincialisation des villes d'Anvers et Gand. Cependant, le Conseil d'État a rendu un avis négatif quant à ce dernier le 18 décembre 2015. Selon les propos de la ministre compétente, ces deux villes seraient maintenues dans le territoire provincial.

Les parlementaires de la NV-A viennent de déposer sur la table une proposition concrète de réforme des provinces flamandes. Ils ont proposé exactement ce qui était décrit dans l'Accord de gouvernement : une réforme qui ne supprime pas les provinces, mais qui les ampute de compétences et de personnel. Au travers de cette réforme, la Région flamande entend économiser 2 millions d'euros<sup>303</sup>.

Toutefois, malgré les avancées apparentes, le gouvernement flamand semble un peu perdu dans sa réforme provinciale. En effet, les partis au sein même de la coalition N-VA, CD&V et Open-Vld semblent divisés quant au sort à réserver à ces entités. Les parlementaires « Groen » critiquent dès lors ouvertement cette réforme « maladroite » qui plonge le personnel provincial et les citoyens dans une sorte de « no man's land »<sup>304</sup>. Récemment, la date butoir de la mise en pratique des réformes annoncées pour 2017 vient d'être prorogée. Il faudra désormais attendre le premier janvier 2018 pour espérer que les choses bougent en matière d'organisation provinciale au Nord du pays<sup>305</sup>.

---

<sup>302</sup> Voorstel van bijzonder decreet houdende bevordering van regionale samenwerking en gefaseerde ombouw van de provincies tot stads- en streekgewesten, bij I. Pira (Groen), B. Rzoska (Groen) en B. Caron (Groen).

<sup>303</sup> W. VERSCHULDEN, « En Flandre, le démantèlement des provinces s'accélère », *Daar Daar*, 17 juin 2016, <http://daardaar.be/rubriques/politique/en-flandre-le-demantelement-des-provincies-saccelere/>, consulté le 5 juillet 2016.

<sup>304</sup> Voorstel van bijzonder decreet houdende bevordering van regionale samenwerking en gefaseerde ombouw van de provincies tot stads- en streekgewesten, bij I. Pira (Groen), B. Rzoska (Groen) en B. Caron (Groen), p.1.

<sup>305</sup> P. HAVAUX, « Les provinces wallonnes, ces grandes résistantes », *Le Vif*, Juillet 2016, <http://www.levif.be/actualite/belgique/les-provincies-wallonnes-ces-grandes-resistantes/article-normal-521941.html>, consulté 20 juillet 2017.

## 2. Réformes relatives aux provinces en Région wallonne

Contrairement à son homologue flamand, la Wallonie n'avait pas anticipé la régionalisation des compétences provinciales. Elle n'avait dès lors entamé aucune réflexion approfondie quant au sort à donner à ses institutions subordonnées.

Ce n'est qu'une fois la régionalisation effectuée, après la réforme institutionnelle de 2001, que la Région wallonne a décidé de réviser la loi communale et provinciale. Les Régions n'étaient cependant, à ce stade, pas encore compétentes pour entrevoir l'éventuelle suppression de cette institution. La Région wallonne a donc décidé, en attendant, de rationaliser cette autorité subordonnée et de la dépoussiérer. Cette volonté s'exprime clairement dans sa note d'orientation « la démocratie équilibrée ». Afin de mener à bien ce projet, le parlement wallon a adopté un décret le 21 mars 2002<sup>306</sup> visant à organiser un partenariat avec les provinces ainsi que le financement de ces dernières. La relation entre la Région wallonne et les provinces prend donc un nouveau départ sous la forme de relation contractuelle. En effet, il est décidé qu'au début de chaque triennat, une négociation entre les deux autorités publiques relative aux actions que les provinces entendent mener doit être mise en place<sup>307</sup>. Nous pouvons réellement parler de « contrat » puisqu'il existe une sanction en cas de non-respect de leurs engagements et puisque les régions ont un pouvoir inquisiteur sur ces dernières<sup>308</sup>. Cette nouveauté a pour objectif d'assurer une cohérence entre l'action régionale et provinciale et ainsi, d'éviter d'éventuels doublons fonctionnels. Cependant, fort est de constater que cette mise en place de contrats de partenariats est plus un fardeau administratif qu'une réelle révolution de la gestion de l'action publique<sup>309</sup>.

En 2004, la Région wallonne va s'attaquer à la réécriture de « l'enveloppe formelle du droit des pouvoirs locaux »<sup>310</sup>. Le décret wallon du 27 mai 2004<sup>311</sup> sonne la fin de la loi fédérale provinciale et le début du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation. Cette réforme se caractérise par le transfert de certaines compétences détenues auparavant par les provinces à la Région wallonne. Le législateur wallon va, pour ce faire, retirer officiellement une série de matières de l'intérêt provincial. Ainsi, les voiries provinciales, la gestion des

---

<sup>306</sup> Décret wallon du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes, *M.B.*, 4 avril 2002.

<sup>307</sup> Décret wallon du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes, *M.B.*, 4 avril 2002, art 4. *in* G. COSANNI, *op. cit.*, p. 5.

<sup>308</sup> Art. 5 et 8. du décret wallon du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes, *M.B.*, 4 avril 2002,

<sup>309</sup> G. COSANNI, *op. cit.*, p. 5.

<sup>310</sup> D. DÉOM et T. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 22.

<sup>311</sup> Arrêté du Gouvernement wallon portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux, *M.B.*, 22 mars 2005.

cours d'eau non navigables, les incitants régionaux en faveur des grandes entreprises, les aides à l'investissement, à la consultance ou à la rédaction de plans d'affaires en faveur des petites et moyennes entreprises et les aides à l'investissement et à l'installation en faveur des agriculteurs et horticulteurs ne peuvent plus être délibérés par les conseils et collèges provinciaux en vertu de l'intérêt provincial<sup>312</sup>.

En 2009, la nouvelle coalition CDH - PS - Ecolo décide, elle aussi, de poursuivre la réforme de l'autorité provinciale « dans un souci d'efficacité et de rationalité »<sup>313</sup>. Ils élaborent à cet effet, un plan d'action en deux temps. Dans un premier temps, ils vont effectuer une réduction du nombre de mandataires provinciaux<sup>314</sup>. Ils continuent également à amputer l'intérêt provincial de certaines matières lorsqu'un autre niveau de pouvoir est jugé plus apte à légiférer ces dernières<sup>315</sup>. En effet, l'article premier du décret du 20 février 2014<sup>316</sup> interdit désormais aux provinces de prendre des actions dans le domaine de l'énergie et du logement. Ces matières sont désormais prioritairement dévolues aux Régions en vertu de l'article 6, §1er, IV, de la loi spéciale des réformes institutionnelles<sup>317</sup>. Enfin, toujours dans la même optique, cette coalition va continuer à renforcer la relation de partenariat entre la Région wallonne et ses provinces. On parle désormais d'« axes prioritaires » négociés avec la Région wallonne qui se déclinent ensuite en « plan stratégique provincial » comprenant des objectifs précis à réaliser<sup>318</sup>. Dans un second temps, la majorité wallonne souhaitait supprimer les provinces afin de les remplacer par des « communautés de territoire ». Leur projet consistait à conserver la fonction politique à ce niveau intermédiaire entre la Région et la commune tout en recentrant leur mission<sup>319</sup>. Cette dernière aurait consisté au nombre de trois compétences:

---

<sup>312</sup> Art. 129- 133. du décret wallon du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *M.B.*, 30 mars 2004,

<sup>313</sup> Déclaration de politique régionale Wallonne 2009- 2014 « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire », Gouvernement wallon, 2009, p. 255. in X., « *Des provinces ambitieuses et sans tabou - Réflexion de l'association des Provinces wallonnes* », Association des provinces wallonnes, 2014, p. 1.

<sup>314</sup> Voy. pour les provinces de Liège et du Hainaut on passe de 84 à 56 députés provinciaux, pour les provinces de Namur, Luxembourg et du Brabant Wallon on passe de 56 à 37 in art. 1 et 2., du décret wallon du 13 octobre 2011 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en matière de composition des Collèges et Conseils provinciaux, *M.B.*, 26 octobre 11, in G. COSANNI, *op. cit.*, p. 6.

<sup>315</sup> « Le Gouvernement propose que les compétences provinciales où les Communautés, la Région ou les communes peuvent intervenir de façon plus efficace soient abandonnées par les provinces et confiées à ces Communautés, Région ou communes. C'est le cas, par exemple, du logement, de la gestion des voiries, des relations internationales (autres que celles entre pouvoirs locaux européens), de l'énergie, du patrimoine, de leur compétence juridictionnelle en matière de contentieux électoral ou de l'animation économique ». in Déclaration de politique régionale Wallonne 2009- 2014 « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire », Gouvernement wallon, 2009, p. 256.

<sup>316</sup> Décret du 20 février 2014 modifiant le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *M.B.*, 19 mars 2014.

<sup>317</sup> Art. 6, §1er, IV., de la loi spéciale des réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>318</sup> Déclaration de politique régionale Wallonne 2009- 2014 « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire », Gouvernement wallon, 2009, p. 255-256. in X., *Des provinces ambitieuses et sans tabou - Réflexion de l'association des Provinces wallonnes*, Association des provinces wallonnes, 2014, p. 3.

<sup>319</sup> J.-F. BOULET, « *Les provinces wallonnes, à la croisée des chemins* », *Cpcp*, 2012, p. 13.

« la déconcentration des politiques régionales ou communautaires, la gestion de l'intérêt supralocal en ce compris le pilotage politique des intercommunales correspondant à son ressort territorial et enfin le soutien aux politiques communales »<sup>320</sup>. Cependant, cette majorité était bien consciente que ce deuxième objectif supposait une révision préalable de la Constitution puisqu'à ce stade de nombreux articles de la Constitution s'élevaient toujours à l'encontre de la suppression de l'institution provinciale<sup>321</sup>. Cette réforme tant attendue est en fin de compte intervenue en fin de législature, ce qui a empêché le gouvernement de mettre en place la deuxième phase de son projet.

Il faudra donc attendre la Sixième Réforme de l'État pour enfin pouvoir entrevoir la possibilité d'une révision complète et drastique de l'institution provinciale wallonne. C'est désormais la coalition PS-CDH qui aura cette lourde tâche de s'atteler à la réforme des institutions subordonnées. Dans l'Accord de gouvernement de 2014, la Région wallonne entend « optimaliser le rôle des provinces et développer la supracommunalité »<sup>322</sup>. Concernant son premier objectif, la déclaration gouvernementale n'innove en rien. Elle reste dans sa logique de partenariat et de plan stratégique déjà bien établie durant la législation précédente. Le gouvernement entend toujours transférer des compétences « supposément provinciales » à d'autres niveaux de pouvoirs considérés comme plus aptes à mieux les gérer. On ressent bien l'envie d'améliorer l'efficacité de cette institution en analysant, province par province, les compétences qui seraient gérées plus adéquatement par un autre niveau de pouvoir. D'autres transferts de compétence ne sont donc pas à exclure, mais un tel désir de changement est toujours freiné par la peur de faire des mécontents. Ainsi, le gouvernement insiste, comme dans chaque déclaration gouvernementale<sup>323</sup>, sur le fait que ces réformes s'effectueront « sans impact négatif sur le personnel en place »<sup>324</sup>. Une telle formulation nous montre bien à quel point cette réforme des provinces est délicate compte tenu du nombre de fonctionnaires que ces dernières emploient<sup>325</sup>. La deuxième finalité du gouvernement était également développée dans la précédente déclaration gouvernementale. Ils entendent muter

---

<sup>320</sup> Déclaration de politique régionale Wallonne 2009- 2014 « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire », Gouvernement wallon, 2009, p. 256-257. *in* C. BEHRENDT, *op. cit.*, p. 19.

<sup>321</sup> Déclaration de politique régionale Wallonne 2009- 2014 « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire », Gouvernement wallon, 2009, p. 256. ; F. BELLEFLAMME *et al.*, *op. cit.*, p. 176.

<sup>322</sup> Déclaration de politique régionale wallonne 2014-2019 « Oser, Innover, Rassembler », Gouvernement Wallon, 18 juillet 2014, p. 106 – 108.

<sup>323</sup> Voy. « Ces transferts de compétences s'effectueront sans impact négatif sur le personnel actuellement en place » *in* Déclaration de politique régionale Wallonne 2009- 2014 « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire », Gouvernement wallon, 2009, p. 257.

<sup>324</sup> Déclaration de politique régionale wallonne 2014-2019 « Oser, Innover, Rassembler », Gouvernement Wallon, 18 juillet 2014, p. 107.

<sup>325</sup> Du côté de la Région flamande, il y a 6000 fonctionnaires provinciaux et en Région wallonne il y en a 17 840 *in* P. HAVAUX, « Les provinces wallonnes, ces grandes résistantes », *op. cit.*

les provinces en « bassins de vie », niveau d'action territorial jugé plus adéquat puisque c'est là où « les citoyens exercent habituellement leur activité principale »<sup>326</sup>. Afin d'inciter la création de ces nouvelles entités supracommunales, le gouvernement entend réserver certaines subventions régionales pour le soutien de telles initiatives<sup>327</sup>. Assez curieusement, la section consacrée au sort de l'autorité provinciale est assez courte et succincte comparé à la déclaration gouvernementale de 2009. Peut-on lier cette constatation avec le fait que le parti écolo ne fait désormais plus partie de la majorité en place ? En effet, ces derniers étaient les plus fervents détracteurs de l'institution provinciale.

Selon l'Association des provinces wallonnes<sup>328</sup>, les provinces ont d'ores et déjà assimilé les différentes réformes prévues dans les différentes déclarations gouvernementales régionales wallonnes. Elles ont ainsi réduit leur nombre de mandataires, réformé leur régime de tutelle et vu leurs compétences se réduire. Leur travail a donc, selon elles, été fourni et elles attendent dès lors un positionnement de la Région wallonne quant aux prochaines étapes à mettre en place afin de continuer l'objectif de rationalisation mis peu à peu en place<sup>329</sup>.

Notons que la problématique des provinces dans le Sud du pays pose un problème tout particulier. En effet, les provinces exercent pour une large partie (53%) des compétences dont la Communauté française est responsable<sup>330</sup> dont principalement l'enseignement. Christian Behrendt considère donc que « la province wallonne est une sorte d'agence de financement complémentaire de la Communauté française impécunieuse »<sup>331</sup>. En effet, grâce à l'article 170 de la Constitution<sup>332</sup>, l'institution provinciale a le droit de prélever des impôts. Comme nous le savons, la Communauté française ne jouit, quant à elle, pas d'un tel privilège. En cas de suppression de l'institution provinciale et de répartition des compétences aux communautés et aux régions, la Communauté française serait donc dans l'impossibilité pratique et surtout économique de reprendre des compétences telles que l'enseignement<sup>333</sup>. Un tel problème de transfert de compétences n'existe pas en Flandre puisque cette dernière a obtenu l'union budgétaire de ses deux entités fédérées et peut donc prélever des impôts pour les matières qui

---

<sup>326</sup> Déclaration de politique régionale wallonne 2014-2019 « Oser, Innover, Rassembler », Gouvernement Wallon, 18 juillet 2014, p. 107.

<sup>327</sup> Déclaration de politique régionale wallonne 2014-2019 « Oser, Innover, Rassembler », Gouvernement Wallon, 18 juillet 2014, p. 107.

<sup>328</sup> A.P.W.

<sup>329</sup> X., « Des provinces ambitieuses et sans tabou - Réflexion de l'association des Provinces wallonnes », *Association des provinces wallonnes* 2014, p. 4.

<sup>330</sup> X., « Au grand bazar des provinces », *La Libre*, 9 mai 2012, <http://www.lalibre.be/actu/belgique/au-grand-bazar-des-provinces-51b8ea77e4b0de6db9c6814a>, consulté le 3 novembre 2015.

<sup>331</sup> P. HAVAUX, « Les provinces wallonnes, ces grandes résistantes », *op. cit.*

<sup>332</sup> Const., art. 170.

<sup>333</sup> L'enseignement provincial pèse à lui seul 274 millions d'euros in P. HAVAUX, « Les provinces wallonnes, ces grandes résistantes », *op. cit.*

étaient anciennement régies par la « Communauté flamande ».

### Chapitre III – L’influence de la Sixième Réforme de l’État sur l’avenir des provinces

Selon Marc Uytendaele, trois raisons justifient le maintien jusqu’à aujourd’hui de l’institution provinciale : « un certain conservatisme, un manque d’audace et un lobby provincial »<sup>334</sup>. Il rajoutera que c’est aussi son fort ancrage constitutionnel qui a permis à l’institution provinciale de perdurer au fil des réformes de l’État et de la fédéralisation de celui-ci. Grâce à la Sixième Réforme de l’Etat, le pouvoir constituant dérivé entendait définitivement abolir ce dernier obstacle. Il a en effet, comme nous l’avons décrit dans le Chapitre précédent, mis tout en œuvre pour qu’aucune disposition constitutionnelle n’empêche l’exercice complet de l’autonomie régionale en matière d’autorités subordonnées. Officiellement, le rempart constitutionnel s’écroule donc mais entraînera-t-il avec lui la chute des provinces ? Rien n’est moins sûr.

Afin de pouvoir analyser avec pertinence l’avenir de l’institution provinciale, nous allons examiner différents paramètres qui nous permettront d’avoir une vue d’ensemble de la problématique. Dans un premier temps, nous analyserons les différentes controverses qui ont déjà émergé lors des différentes réformes de l’État (Section I). Dans un second temps, nous analyserons le rôle de l’institution provinciale, entité décentralisée et déconcentrée, dans un Etat fédéral (Section II). Enfin, dans un troisième temps, à la vue de tous ces éléments, nous analyserons la perspective d’avenir de l’institution provinciale (Section IV).

#### Section I – Historique de l’enjeu provincial au travers des différentes réformes de l’État

La création des provinces par la loi provinciale répondait à un besoin administratif au sein d’un état centralisé<sup>335</sup>. Pourtant, cette dernière fut très vite la cible de critiques et de promesse de mise à mort. Dans cette présente Section, nous analyserons les moments clés de cette « chasse aux provinces ». Ainsi, nous espérons comprendre les raisons qui ont poussé les différents législateurs à fréquemment proposer la suppression de l’institution provinciale ainsi que les raisons qui font que ces dernières n’ont jamais abouti. Cette introspection nous aidera à cerner la problématique provinciale dans son ensemble et à tirer les enseignements du passé afin de, pourquoi pas, les appliquer pour l’avenir.

---

<sup>334</sup> M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 710.

<sup>335</sup> F. DOMS, *op. cit.*, p. 7.

Au début des années soixante, lorsque le législateur songe à la fédéralisation de l'État belge, un modèle fédéral particulier est proposée par certains parlementaires : le « fédéralisme provincial<sup>336</sup> ». Les partisans de ce dernier considèrent que, comme son nom l'indique, les provinces seraient un meilleur socle comme entités fédérées que les Communautés ou les Régions<sup>337</sup>. En effet, ces dernières auraient pour avantage de ne pas opposer trop frontalement les francophones aux néerlandophones et ainsi d'éviter la bipolarisation de notre État<sup>338</sup>. Cette solution, comme nous le savons bien, n'a pas été retenue puisque trois Communautés et trois Régions ont finalement vu le jour<sup>339</sup>. En effet, le 5 mai 1993, la Constitution belge consacre à son article premier<sup>340</sup> une Belgique Fédérale composée de trois Communautés et Régions. Les disciples du fédéralisme provincial tenteront une dernière offensive en proposant de former les nouveaux conseils régionaux à partir de membres élus au sein des conseils provinciaux. Cette idée sera, une fois de plus, rejetée. En effet, la loi du 1<sup>er</sup> août 1974<sup>341</sup> instaura provisoirement que les conseils régionaux sont composés par les membres du parlement national. L'institution provinciale ne jouera donc aucun rôle participatif dans cette nouvelle constitution de l'État belge.

En 1977, le Pacte communautaire d'Egmont-Stuyvenbergh prévoyait uniquement le maintien de quatre niveaux de pouvoirs. Il était d'ailleurs prévu que « lorsque le transfert de toutes les compétences actuelles de la province aura été décidé, l'organe politique actuel de la province sera supprimé »<sup>342</sup>. L'intention des négociateurs était donc on ne peut plus claire : la suppression pure et simple de l'institution politique provinciale. On prévoyait tout de même le maintien de la province en tant que subdivision territoriale ainsi que la fonction de gouverneur de province. Ce pacte dit « communautaire » n'aboutira cependant jamais puisque le gouvernement « Tindemans » rendra sa démission avant que l'accord de gouvernement ne puisse être mis en pratique. Notons que ce projet de suppression de province et les aménagements s'y rapportant nous rappellent furieusement les aménagements opérés par la Sixième Réforme de l'Etat.

---

<sup>336</sup> Voy. S. DUBOIS, « Le fédéralisme provincial une autre décentralisation de l'État belge (1962-1968) », *Paul van Zeeland et les questions politiques et économiques de son temps*, Louvain-la-Neuve, Institut d'études européennes, p. 200 et s.

<sup>337</sup> P. DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 184.

<sup>338</sup> F. DOMS, *op. cit.*, p. 8.

<sup>339</sup> C. BEHRENDT, *op. cit.*, p. 24.

<sup>340</sup> Const., art. 1<sup>er</sup>.

<sup>341</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 1974 créant des institutions communautaires et régionales provisoires, *M.B.*, 22 août 1974.

<sup>342</sup> P. DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 189.

Dans les années quatre-vingt, nous assistions à une tendance inverse puisqu'un intérêt nouveau relatif aux provinces est perceptible. En effet, sous l'impulsion du ministre de l'Intérieur Charles-Ferdinand Nothomb, différentes lois<sup>343</sup> vont être adoptées avec pour objectif de donner une configuration plus moderne à l'institution provinciale<sup>344</sup>. Nous pouvons lire dans les documents parlementaires qu'« un consensus s'est dégagé sur le fait qu'un niveau de pouvoir intermédiaire est nécessaire et que l'institution provinciale doit être sauvegardée »<sup>345</sup>. Notons tout de même l'intention, une fois de plus non concrétisée, de vouloir supprimer la fiscalité provinciale. Cette volonté s'inscrit dans la continuité des tentatives des années septante d'assainir l'appareil institutionnel belge. En les privant de fiscalité, on entendait réduire les provinces à de simples administrations déconcentrées. Le projet tombera cependant à l'eau puisque le gouvernement ne trouva pas de système alternatif au financement des provinces<sup>346</sup>.

Les années nonante voient aussi poindre une série de réformes institutionnelles, mais qui n'auront qu'une influence modérée sur l'institution provinciale. Notons que désormais ce n'est plus la « Belgique » qui est divisée en provinces, mais bien « la Région flamande et wallonne ». Ce détail peut sembler sans grande importance, mais nous pouvons déjà déceler une volonté perceptible du constituant de vouloir régionaliser les compétences relatives aux autorités subordonnées.

Toujours à la recherche de modernisation, le législateur fédéral va, au travers de la loi du 25 juin 1997<sup>347</sup>, opérer sa dernière refonte significative relative au droit organique des provinces. Cette réforme sera la dernière en matière provinciale puisque, comme nous l'avons décrit dans le premier Chapitre, la Cinquième Réforme de l'État va mettre en marche la régionalisation des pouvoirs subordonnés. Cette « révolution » rentre dans la logique de l'évolution de l'État belge et vise à mettre un terme à la compétence relative aux pouvoirs locaux par le niveau fédéral, que Philippe De Bruycker considérait comme « anachronique »<sup>348</sup>.

---

<sup>343</sup> Voy. la loi du 9 juillet 1982 remplaçant l'article 16 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 17 juillet 1982.; loi du 6 janvier 1984 modifiant certaines dispositions de la loi provinciale et de la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, *M.B.*, 9 septembre 1984.; loi du 4 décembre 1984 modifiant les dispositions relatives à la tutelle sur les actes des autorités provinciales, *M.B.*, 22 décembre 1984.; loi du 6 juillet 1987 modifiant certaines dispositions de la loi provinciale, *M.B.*, 18 août 1987.

<sup>344</sup> O. COENEN, *op. cit.*, p. 211.

<sup>345</sup> O. COENEN, *ibidem*, p. 211.

<sup>346</sup> P. DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 189.

<sup>347</sup> Loi du 25 juin 1997 modifiant la loi provinciale, la loi du 1er juillet 1860 apportant des modifications à la loi provinciale et à la loi communale en ce qui concerne le serment et la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, *M.B.*, 5 juillet 1997.

<sup>348</sup> P. DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 207.

Il ressort clairement de cette Section que l'institution provinciale a été, à de nombreuses reprises, sur la sellette et que son existence est loin d'être un long fleuve tranquille. Cependant, elle s'en est toujours sortie. En effet, les deux projets gouvernementaux visant sa suppression ne se sont pas concrétisés puisque les gouvernements n'ont jamais vu le jour. Nous n'affirmerons pas qu'elle doit sa survie à de la chance mais quand même... De plus, toutes les réformes entreprises ont malheureusement comme caractéristique d'être des réformes de « forme » et non de « fond ». C'est sans aucun doute pour cette raison que le débat concernant l'institution provinciale n'a jamais réellement cessé d'être à l'ordre du jour. En effet, nous comprenons que ces maigres avancées n'aient pas satisfait les détracteurs de l'institution provinciale.

## Section II – La place de la province dans le système fédéral belge

La théorie de l'État prescrit généralement un État composé de trois niveaux de pouvoir : le pouvoir central, le niveau de base et une collectivité intermédiaire<sup>349</sup>. Elle requiert aussi que la Constitution prévoie des élections directes pour ces trois niveaux et leur attribue une sphère de compétence spécifique. Dans notre Constitution c'est chose faite puisque l'article 41 et 162 de la Constitution<sup>350</sup> assignent « l'intérêt provincial » exclusivement au conseil provincial, organe directement élu<sup>351</sup>. Pourtant, nonobstant cette consécration par les théoriciens et l'ancrage constitutionnel fort de ces trois niveaux de pouvoir, la province demeure l'échelon étatique le plus problématique<sup>352</sup>. En effet, cette dernière ne nous apparaît pas aussi naturellement que les deux autres<sup>353</sup>. Il en résulte qu'une méfiance envers ce niveau s'est instaurée au sein des deux autres niveaux de pouvoir eux-même. En effet, l'État fédéral et les communes, craignant une concurrence trop forte, ont décidé d'encadrer l'autonomie du niveau intermédiaire.

Il ne faut pas croire que la « Belgique de Grand-Papa » centralisée a disparu au profit de la Belgique fédérale. En effet, ces deux caractéristiques des États se superposent et cohabitent au sein de l'État belge. Nous ne devons donc pas considérer les Communautés et les Régions comme des rivales des provinces. Ces dernières ne sont en effet, pas des entités intermédiaires

---

<sup>349</sup> R. MAES, *La décentralisation territoriale*, Bruxelles, Inbel, 1985, p. 250.

<sup>350</sup> Const., art. 41 et 162.

<sup>351</sup> O. COENEN, « De nouvelles provinces dans une nouvelle Flandre », *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 266.

<sup>352</sup> A. BORGHS, « Les réformes de la loi provinciale depuis 1997 », *Droit communal*, 2000, n° 4, p. 234 et s.

<sup>353</sup> G. DECOSTER, *op. cit.*, p. 382.; P. DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 181.

entre l'État fédéral et les communes, mais des entités équivalentes à l'État fédéral. Cette réalité s'explique en vertu de la théorie du fédéralisme et du principe d'égalité qu'il garantit. En tant qu'institution hybride tant déconcentrée que décentralisée, la place hiérarchique de la province trouble. En effet, elle est en droit de remplir des actions que ni l'État fédéral ni les entités fédérées n'accomplissent et elle doit de surcroît s'acquitter des tâches que ces dernières lui confient. En définitive, l'institution provinciale est réellement la seule institution politique intermédiaire de notre appareil institutionnel belge. Cette affirmation est confirmée par le rôle de tutelle exercé par les Régions envers les provinces ce qui prouve leur supériorité hiérarchique.

Dans la logique fédérale, il est normal d'avoir transféré les compétences relatives aux institutions subordonnées aux entités fédérées. En effet, ces dernières sont plus proches des causes locales que ne l'est l'État central. Ainsi, dans la plupart des États fédéraux, ce sont les entités fédérées qui sont compétentes en ce qui concerne les autorités locales. Nous pouvons citer à titre d'exemple les Länder en Allemagne ou encore les états aux États-Unis. En Belgique, cette attribution semblait logique puisque, avant même la Cinquième Réforme de l'Etat, les entités fédérées géraient déjà le financement des entités subordonnées. À ce sujet, Philippe De Bruycker considérait déjà en 1997 que « le maintien de la compétence en matière de droit organique des pouvoirs locaux au niveau fédéral apparaît comme un anachronisme qui doit disparaître le plus rapidement possible »<sup>354</sup>. La réunion de ces deux compétences rend dès lors une politique intérieure cohérente possible<sup>355</sup>.

Au regard des développements ci-dessous, l'institution provinciale a donc bien sa place dans un Etat fédéral et ce, d'autant plus, depuis que son organisation a été transférée aux Régions. Cependant, les théories relative à l'organisation des États fédéraux est souvent très générale et très peu spécifique à notre cas particulier du fédéralisme belge. En effet, même si nous savons bien que les Régions et les Communautés ne « rajoutent » pas un niveau de pouvoir, ces dernières ont tout de même pour effet de compliquer notre appareil institutionnel. La théorie les accepte donc mais la pratique prouve qu'un trop grand nombre d'institutions complique la lisibilité de l'action provinciale et dès lors sa légitimité.

---

<sup>354</sup> P. DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 207.

<sup>355</sup> M. SUYKENS et J. LEROY, « Vlaams gemeentedecreet : reacties vanuit het veld », *Gemeente- en provinciedecreet*, Brugge, die Keure, p. 343.

### Section III – Mise en perspective de l’avenir des provinces

En fin de compte, au regard des développements du deuxième Chapitre, la Sixième Réforme de l’État nous a apporté « beaucoup d’incohérence pour peu d’autonomie »<sup>356</sup>. Tout d’abord, elle maintient différents « cadenas » empêchant l’autonomie absolue des Régions relative aux institutions provinciales. En effet, souvenons-nous qu’afin de pouvoir supprimer l’institution provinciale, les Régions devront atteindre une majorité de deux tiers des votes. C’est aussi au travers d’un décret spécial qu’elles pourront remplacer les provinces par des entités supracommunales. Ces quorums renforcés ont pour conséquence logique qu’un large consentement parmi les parlementaires doit être atteint. Un tel consensus relatif au sort de l’institution provinciale relève d’une utopie étant donné les disparités à ce sujet au sein des parlementaires et des partis politiques eux-mêmes. Dans l’hypothèse tout à fait illusoire qu’un tel accord serait atteint, il faudra aussi que les Régions se concertent avec les différentes entités supérieures qui avaient délégué des pouvoirs déconcentrés aux provinces<sup>357</sup>.

Le sort des provinces semble donc être en suspend même si, comme nous l’avons relevé, la Région flamande prend tout de même certaines initiatives à leur égard. Cependant, ces propositions de décrets relatives aux compétences personnalisables ne semblent pas passer aussi facilement que prévu. De plus, dans les réformes envisagées par les Régions, ces dernières n’évoquent en aucun cas la suppression des provinces. Tout au plus elles décident de leur retirer des compétences et de moderniser et rationaliser leur action. Cette constatation est tout de même intéressante puisque, si nous pouvons relever une caractéristique commune à toutes les réformes concernant l’institution provinciale, c’est que celles-ci ont toutes pour but de leur soustraire des compétences. Nous imaginerions en effet difficilement une réforme régionale qui lui attribuerait des tâches qui appartaient aux Régions, Communautés ou communes. Cette constatation ne promettrait-elle pas un futur incertain pour l’institution provinciale ?

Ainsi, oublions cette « révolution de la Sixième Réforme de l’État » qui permettrait la suppression des provinces, car un tel scénario n’est aucunement à l’ordre du jour. Dès lors, il nous reste à adopter une attitude proactive. En effet, les critiques émises à l’attention de l’institution provinciale ne viennent pas de nulle part et ont, pour la plupart, un fondement certain. La seule position à adopter actuellement c’est la voie de la modernisation et rationalisation de l’institution provinciale. À ce sujet, une réflexion intéressante de Frédéric

---

<sup>356</sup> F. BELLEFLAMME *et al.*, *op. cit.*, p. 175.

<sup>357</sup> Art. 6 §3, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

Doms mérite toute notre attention. En effet, ce dernier considère que l'on peut « estimer qu'aucune institution n'existe pour elle-même, mais bien en raison des services et de la plus-value qu'elle peut apporter aux citoyens, notamment par rapport aux niveaux de pouvoir existants »<sup>358</sup>. Les législateurs devraient garder cette observation en tête afin de mener à bien leurs actions de modernisation. Dans le cadre de cette Section, nous allons analyser les conditions pour qu'une action collective soit légitime aux yeux des citoyens. Selon Michel Molitor<sup>359</sup>, ces trois conditions sont : la transparence et la lisibilité, la légitimité et la cohérence<sup>360</sup>. Nous pouvons mettre ces trois conditions en perspective afin de savoir comment améliorer l'action collective provinciale. Ainsi, émergent les différentes réformes auxquelles les législateurs régionaux devraient s'atteler afin d'assurer une action collective durable et censée aux yeux des citoyens. Ces dernières sont relatives à l'action provinciale, la composition des organes provinciaux et la place de niveaux intermédiaires.

Tout d'abord, la première condition relative à la transparence et la lisibilité nous amène à remettre en question l'action provinciale. Comme nous le savons, cette dernière est décrite dans l'article 41 de la Constitution qui délègue la compétence de l'« intérêt provincial » au conseil provincial<sup>361</sup>. Différentes solutions ont été mises sur la table afin de rationaliser et de rendre plus efficace cette action provinciale. Comme le remarquait très justement Philippe De Bruycker, « seule la clarification des missions pour lesquelles nous considérons que la province est un niveau de pouvoir adéquat donnera un sens à la rénovation de l'institution »<sup>362</sup>. Deux améliorations devraient être apportées de ce côté. Tout d'abord, les politiques devraient s'atteler à la mise en lumière de ce que les auteurs appellent la « légitimité fonctionnelle »<sup>363</sup> de l'institution provinciale. Pour ce faire, il faudrait prouver que les élus provinciaux remplissent un rôle de politique décentralisée assez conséquent pour qu'ils ne puissent pas être remplacés par des fonctionnaires en charge de missions déconcentrées. Différents impératifs tels que l'économie, l'efficacité, la proximité et la rapidité doivent aussi être rencontrés dans cette quête de légitimation de l'action provinciale. Ensuite, comme nous l'avons mentionné à de nombreuses reprises, la double casquette de l'institution provinciale lui fait défaut. En effet, elle a pour conséquence qu'un flou autour de

---

<sup>358</sup> F. DOMS, *op. cit.*, p. 63.

<sup>359</sup> Professeur émérite de sociologie à l'Université Catholique de Louvain

<sup>360</sup> P. DESTATTE, *La Province au coeur du débat sur les territoires*, exposé présenté en clôture du colloque *Terrains, territoires, territorialités : la Province au coeur du débat ?*, organisé à l'Université de Mons par le Collège provincial du Hainaut et l'Université de Mons, le 28 mars 2014.

<sup>361</sup> Const., art. 41.

<sup>362</sup> P. DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 207.

<sup>363</sup> Expression de A. ANTOINE in P. DE BRUYCKER, *ibidem*, p. 223.

<sup>363</sup> Const., art. 41.

son action existe. Afin de pallier ce problème, une des solutions serait d'énumérer exhaustivement des compétences provinciales dans un décret régional<sup>364</sup>. Cela aurait pour conséquence de clarifier l'action provinciale. Nous devons cependant soulever qu'une telle description limitative aurait pour conséquence de se heurter à la notion générale d'« intérêt provincial » inscrite dans l'article 41 de la Constitution<sup>365</sup>. Une telle réforme n'est donc, pour l'instant, pas envisageable et ne le serait qu'à la condition que l'article 41 de la Constitution<sup>366</sup> soit révisé en ce sens. En effet, à défaut de cela, il est fort probable qu'une telle contradiction entraînerait l'annulation de la norme législative énumérant les compétences par la Cour Constitutionnelle<sup>367</sup>. Notons qu'une telle énumération aurait inévitablement comme conséquence de limiter l'action provinciale. En effet, en fixant ce que l'on entend par « intérêt provincial » nous enlevons la capacité de cette dernière à décider elle-même des politiques qu'elle entend entreprendre. Une telle énumération s'apparenterait alors à une réelle restriction de l'action provinciale pour ces dernières. Nous pouvons donc anticiper un fort lobby des associations des provinces contre une telle réforme puisqu'elles verraient cette dernière comme une atteinte à leur autonomie.

Ensuite, la deuxième condition relative à la légitimité de l'action provinciale a trait à la composition des organes provinciaux. Cette dernière aurait aussi bien besoin d'une remise à niveau. Plus particulièrement, la fonction de gouverneur de province. En effet, ce dernier pourrait jouer un rôle essentiel en cas de la suppression de l'institution provinciale. L'article 6 §1er, VIII, 1° alinéa 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles impose que la fonction de gouverneur de province subsiste, peu importe, le sort réservé à l'institution provinciale<sup>368</sup>. Cette dernière souffre pourtant d'une grave déficience démocratique comme le relève Pierre Havaux dans un article récent dans le *Vif*<sup>369</sup>. En effet, la Constitution pose comme principe qu'il est nommé par le gouvernement régional sur avis conforme du gouvernement fédéral. Cependant, la procédure d'appel à candidatures et de nomination laisse franchement à désirer. En effet, aucun critère de compétence ni d'affiliation à un parti politique n'existe à ce jour. La proposition d'un candidat dépend donc d'un simple accord au sein de la coalition. Un tel manque de balise est assez douteux étant donné la future importance du gouverneur de province en cas de suppression de province. Actuellement, elle pose aussi problème étant

---

<sup>364</sup> Voy. art. 2 du décret provincial de la région flamande du 9 décembre 2005, *M.B.*, 29 décembre 2005 où il énumère sommairement ce que l'on peut entendre par « intérêt provincial ».

<sup>365</sup> Const., art. 41.

<sup>366</sup> Const., art. 41.

<sup>367</sup> F. DOMS, *op. cit.*, p. 60.

<sup>368</sup> Art. 6 §1er, VIII, 1° alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>369</sup> P. HAVAUX, « Les provinces wallonnes, ces grandes résistantes », *op. cit.*

donné que le gouverneur de province est nommé à vie, à sa fin de mandat il peut donc ne plus du tout représenter la majorité au pouvoir dans sa province. Ecolo a donc mis sur la table une proposition de décret visant à remédier à ce manque démocratique. Ils proposent d' « enrichir la procédure de désignation d'une lettre de mission et inviter le candidat gouverneur à faire partager au parlement la manière dont il entend relever ces défis »<sup>370</sup>. Concernant la députation permanente et le Conseil provincial, leur légitimité est plus acquise. En effet, avec l'introduction du C.W.A.D.EL, le législateur régional wallon a calqué leur procédure de fonctionnement à celui des organes communaux. On parle désormais de présentation de listes, de pacte de majorité et de responsabilité de la députation permanente envers le conseil provincial. N'y a-t-il pas là matière à réfléchir sur une éventuelle transposition du rôle du bourgmestre avec celui du gouverneur de province ?

Enfin, nous clôturons avec la condition de cohérence. Cette dernière nous invite à remettre en question la place de la province en tant que niveau intermédiaire. Comme le relevait très justement Guido Decoster, le manque de confiance envers le fonctionnement démocratique de nos institutions est fortement lié avec la complexité de notre structure étatique. Nous avons bien souligné que la fédéralisation de l'État belge ne rajoutait pas des niveaux de pouvoirs dans la structure de l'État, mais il a quand même pour conséquence de la compliquer. Or, désormais, le citoyen ne sait plus quelle entité est responsable pour quelle matière. Ce problème de connaissance est tout à fait compréhensible et a comme fâcheuse conséquence qu'il laisse le citoyen sans moyen de recours efficace envers l'autorité responsable<sup>371</sup>. Une grande réforme de rationalisation est donc indispensable. En effet, au sein même du niveau intermédiaire, nous avons assisté à la prolifération d'entités «para provinciales». Omer Coenen considérait déjà à l'époque la situation institutionnelle belge comme « anarchique »<sup>372</sup>. En effet, on ne compte plus les commissions, institutions parastatales et para-régionales, intercommunales, ASBL d'intérêt public qui exercent aussi des compétences du service public de niveau intermédiaire. Ces dernières exercent toutes des compétences de niveau intermédiaire, sans qu'elles n'aient aucun fondement démocratique. Cette situation est à déplorer et nous espérons que les législateurs régionaux décideront de remettre de l'ordre dans ce « grand bazar » du niveau intermédiaire. En effet, il en va de la légitimité de l'État belge qui pose en tout temps le principe de démocratie comme base fondamentale de son

---

<sup>370</sup> P. HAVAUX, « Gouverneur, le fait du prince », *Le Vif*, 14 juillet 2017, <http://www.levif.be/actualite/belgique/gouverneur-le-fait-du-prince/article-normal-524329.html>, consulté le 20 juillet 2017.

<sup>371</sup> G. DECOSTER, *op. cit.*, p. 384.

<sup>372</sup> O. COENEN, *op. cit.*, p. 214.

action. Comme le remarquait très justement Christian Behrendt, « les institutions politiques n'auront vocation à durer qu'aussi longtemps que perdure à leur égard une adhésion majoritaire de la population à leur égard »<sup>373</sup>. Le niveau intermédiaire de pouvoir souffre de ce manque de légitimité populaire dû à son manque de transparence. Il serait donc cohérent que les différentes compétences disparates de ces institutions hétéroclites soient transférées au seul organe intermédiaire légitime : le conseil provincial. En effet, ce dernier jouit d'une légitimité tout acquise puisque c'est le seul organe élu démocratiquement à ce niveau intermédiaire<sup>374</sup>. Un autre problème relatif à la position de l'institution provinciale réside dans sa proximité avec l'institution communale. En effet, ces deux institutions sont sans cesse associées alors qu'elles sont pourtant bien différentes. De plus, les communes jouissent, depuis la fusion des communes en 1977, d'une très grande légitimité aux yeux du citoyen. En effet, leur proximité offre à leur action une plus grande visibilité. Les communes sont aussi très méfiantes à l'égard de l'institution provinciale qui les perçoivent souvent comme une menace éventuelle à leur autonomie<sup>375</sup>. Aussi, l'élection simultanée pour les communes et les provinces a pour conséquence que l'enjeu pour ces dernières est souvent éclipsé au profit de celui des premières.

---

<sup>373</sup> C. BEHRENDT, *op. cit.*, p. 122.

<sup>374</sup> O. COENEN, *op. cit.*, p. 267.

<sup>375</sup> P. DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 181.

## CONCLUSION

Au fil des années, les provinces ont enduré les répercussions des différentes réformes institutionnelles transformant la Belgique en un État fédéral. Ces dernières ont, cependant, toujours réussi à maintenir leur existence. Cette résistance de l'institution provinciale arrive-t-elle à un terme?

Dans un État fédéral, il revient de droit aux Régions de s'occuper de l'organisation des entités subordonnées et donc des provinces. Dans cette logique, le Constituant va donc, en 2001, transférer une partie des compétences relatives aux autorités subordonnées aux Régions. Au terme de cette Cinquième Réforme de l'État, un flou persistait cependant autour de l'entité compétente pour gérer le fonctionnement de l'entité provinciale. De plus, de nombreuses limites constitutionnelles continuaient d'empêcher les Régions de pouvoir exercer leur autonomie relative aux entités subordonnées. La limite qui demeurait la plus problématique était l'article 41 de la Constitution<sup>376</sup> qui énonce le principe de l'autonomie locale. En effet, ce dernier empêchait les Régions fraîchement compétentes de pouvoir supprimer purement et simplement l'institution provinciale. La « viabilité des provinces » était donc, à ce stade, garantie<sup>377</sup>.

Cela ne va pourtant pas durer puisque la Sixième Réforme de l'État va être vue comme l'occasion pour le Constituant belge d'apporter une clarification quant à l'organisation des entités subordonnées et le sort à leur donner. Après un départ un peu hésitant, un grand nombre d'articles de la Constitution a été inscrit dans la disposition transitoire de l'article 195 de la Constitution<sup>378</sup> afin de permettre aux Régions de pouvoir gérer de façon autonome et cohérente le fonctionnement des provinces. Au fil des propositions de révision de la Constitution, le schéma envisagé par le législateur fédéral commence à se dessiner : ce dernier a décidé de ne pas décider. En effet, il ne va pas juger nécessaire de remettre en cause le fondement du niveau intermédiaire et va simplement déléguer cette lourde tâche au législateur régional. La Sixième Réforme de l'État entraîne donc un simple glissement de compétences de l'État fédéral vers les Régions. Pour ce faire, le pouvoir constituant dérivé va construire un cadre constitutionnel afin d'encadrer un minimum la marge de manœuvre régionale. Un minimum puisque les nouveaux articles de la Constitution regorgent du verbe « pouvoir ».

---

<sup>376</sup> Const., art. 41.

<sup>377</sup> M. UYTENDAELE, *op. cit.* p. 712.

<sup>378</sup> Const., art. 195.

Les possibilités offertes au législateur régional sont dès lors très vastes : suppression, remplacement par des autorités supracommunales, création de nouveaux principes, *statu quo*... Le législateur régional voulait son indépendance, il l'a reçue, mais à quel prix ? La Réforme de l'État semble bâclée. Elle accorde trop d'apparente autonomie pour en fin de compte assez peu de pouvoir décisionnel régional. En effet, le pouvoir constituant dérivé a considéré judicieux d'assortir toutes ces possibilités de *quorums* à majorité spéciale. Ces derniers limitent donc drastiquement le champ d'action du législateur régional. De fait, comment espérer l'approbation des trois quarts des députés régionaux sur une question aussi polémique que les provinces ? Toute possibilité de remplacement par des entités supracommunales semble dès lors compromise. De plus, pour créer de telles entités la condition *sine qua non* est que les provinces doivent d'abord avoir été abolies. Ce scénario semble, comme nous venons de le remarquer, improbable à l'heure qu'il est. L'introduction de cette notion de supracommunalité est assez maladroite. Il n'existe aucune trace de définition de ce terme dans les documents parlementaires, ce qui laisse le législateur régional livré à lui-même pour décider ce qu'il engloberait. Cette facette de la Réforme de l'État est donc assez vaine puisque très peu probablement mise en pratique.

Cependant, cette constatation nous amène à nous questionner sur la réelle démission du pouvoir constituant. En effet, ne pourrions-nous pas interpréter ces « cadenas » comme une volonté cachée d'affirmer le caractère fondamental de l'institution provinciale ? Le constituant dérivé aurait dès lors, sous une apparence de nouveauté et de possibilité officielle de pouvoir supprimer les provinces, en réalité renforcé l'institution plus que jamais. Ce constat se déduit de la majorité renforcée imposée, mais pas seulement. En effet, le législateur offre la possibilité au législateur régional de revoir la taille, la composition et les compétences de l'institution provinciale. Il offre dès lors, la possibilité d'une nouvelle cure de jeunesse pour les provinces. Si elles sont utilisées intelligemment, les nouvelles dispositions constitutionnelles pourraient alors aider le législateur régional à replacer l'institution au cœur du niveau intermédiaire. Il pourrait ainsi lui rendre sa « lisibilité, légitimité et cohérence » perdues depuis trop longtemps.

Le législateur régional a donc pris le pas et s'efforce, tant bien que mal, à rénover l'institution provinciale à coup de décrets. Cependant, il se trouve, comme nous l'avons prévu, coincé par les limites établies par le constituant dérivé. La réforme assez drastique annoncée du côté flamand s'enfonce dans la controverse et souffre d'un manque de volonté de la part des partis politiques de la coalition même. Du côté wallon, les politiques n'innovent en rien et gardent

leur schéma de modification depuis 2009. Si nous analysons la volonté des deux gouvernements régionaux, ceux-ci projettent donc de « relifter » leurs institutions provinciales, mais sans grande originalité : réduction du nombre de mandataires, amincissement de l'assiette de compétences provinciales, réduction dans les budgets... Le moins que l'on puisse dire c'est que l'heure n'est pas à la fête pour la province. Cette dernière n'est toujours pas traitée comme une institution intermédiaire renforcée par les législateurs régionaux. Volonté pourtant sous jacente du pouvoir constituant dérivé. Nous ne pouvons que déplorer cette situation puisque, comme nous l'avons souligné, les provinces ne tomberont pas. Les législateurs régionaux devraient donc le comprendre et saisir l'opportunité qui leur est offerte de redéfinir le niveau intermédiaire.

Au regard de tous ces éléments, nous pouvons affirmer sans trop de crainte que non, la Sixième réforme de l'État ne sonne pas le glas de l'institution provinciale. Au contraire, elle consolide cette dernière. Les provinces subsisteront donc. Peut-être sous un autre nom, mais elles survivront à la Sixième Réforme de l'État alors qu'on aurait pu croire - ou espérer - qu'elle leur serait fatale.

Enfin, comme l'écrivait le constitutionnaliste Christian Behrendt, « les institutions politiques sont faites *par* les hommes et *pour* les hommes. Créatures des humains entachées par essence d'insuffisance de divers ordres, elles ne sont *pas faites pour l'éternité* et l'histoire du droit public le prouve »<sup>379</sup>. Les législateurs régionaux devraient garder cette maxime en tête afin de mener à bien leur mission publique. En effet, au lieu de s'empêtrer dans des réformes qui n'ont pas vraiment de sens, ils feraient mieux de remettre une bonne fois pour toute l'institution provinciale en question. La redéfinition de son action, la mise en lumière des bénéfices qu'elle peut apporter au citoyen et l'adaptation du pouvoir intermédiaire, voilà ce que nous sommes en droit d'attendre des législateurs régionaux.

---

<sup>379</sup> C. BEHRENDT, « La 6<sup>e</sup> réforme de l'Etat et quelques réflexions sur les perspectives des institutions étatiques belges par-delà la réforme », *Rev. Dr. ULg.*, Bruxelles, Larcier, p.121.

## BIBLIOGRAPHIE

### LEGISLATION

➤ *Actes contraignants*

Const., art. 1,5,6,7, 11bis, 41, 134, 153, 156, ,159, 162, 163, 165, 170, 173, 190, 195.

Déclaration de révision de la Constitution du 7 mai 2010, *M.B.*, 7 mai 2010.

Déclaration de révision de la Constitution du 10 avril 2003, *M.B.*, 10 avril 2003.

Déclaration de la révision de la Constitution du 5 mai 1999, *M.B.*, 5 mai 1999.

Loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat, *M.B.*, 31 janvier 2014.

Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *M.B.*, 3 août 2001.

Loi du 25 juin 1997 modifiant la loi provinciale, la loi du 1er juillet 1860 apportant des modifications à la loi provinciale et à la loi communale en ce qui concerne le serment et la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, *M.B.*, 5 juillet 1997.

Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989.

Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

Loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux, *M.B.*, 13 août 1988.

Loi du 6 juillet 1987 modifiant certaines dispositions de la loi provinciale, *M.B.*, 18 août 1987.

Loi du 4 décembre 1984 modifiant les dispositions relatives à la tutelle sur les actes des autorités provinciales, *M.B.*, 22 décembre 1984.

Loi du 6 janvier 1984 modifiant certaines dispositions de la loi provinciale et de la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, *M.B.*, 9 septembre 1984.

Loi du 9 juillet 1982 remplaçant l'article 16 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 17 juillet 1982.

Loi du 1<sup>er</sup> août 1974 créant des institutions communautaires et régionales provisoires, *M.B.*, 22 août 1974.

Lois sur l'emploi des langues en matières administratives, coordonnées le 18 juillet 1966, *M.B.*, 2 août 1966.

C.W.A.D.EL., L2212-1, L2212-15, L2212-32, L2212-40, L2212-44, L2212-46, L2212-48, L2212-51, L4121, L4124-1, L4142-1, L4145-7.

Décret wallon du 20 février 2014 modifiant le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *M.B.*, 19 mars 2014.

Décret flamand du 6 juillet 2012 portant soutien et stimulation de la politique locale en matière de jeunesse et détermination de la politique provinciale en matière de jeunesse, *M.B.*, 9 août 2012.

Décret spécial wallon du 13 octobre 2011 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en matière de composition des collèges et conseils provinciaux, *M.B.*, 26 octobre 2011.

Décret provincial de la région flamande du 9 décembre 2005, *M.B.*, 29 décembre 2005.

Décret wallon du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *M.B.*, 30 mars 2004.

Décret wallon du 22 avril 2004 portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement wallon portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux, *M.B.*, 12 août 2004.

Décret wallon du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes, *M.B.*, 4 avril 2002.

Arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2008, *M.B.*, 31 octobre 2008.

Arrêté du Gouvernement flamand du 5 mars 2004, *M.B.*, 26 mars 2004.

➤ *Actes non contraignants*

Projet de loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 200-2001, n°2- 709/1.

Proposition de révision de l'article 5, alinéa 2, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2013-2014, n°53-3204/002.

Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-2232/5.

Proposition de révision de l'article 5, alinéa 2, de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 2012-2013, n°2235/1.

Proposition de révision de l'article 11bis de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n°2236/1.

Proposition de révision de l'article 41 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n°2237/1.

Proposition de révision de l'article 162 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n°2238/1.

Proposition de révision de l'article 170, §3, de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord.

2012-2013, n°2239/1.

Avis du Conseil d'Etat du 18 octobre 2011, 49.938/VR/3 over een voorstel van de decreet houndende instelling van stads – streekgewesten, *Parl.St.*, VI. Parl. 2010-2011, 943/2.

Déclaration de politique régionale wallonne 2014-2019 « Oser, innover, rassembler », Gouvernement wallon, 2014.

Regeerakkoord Vlaamse regering 2014-2019 « vertrouwen, verbinden, vooruitgaan », Gouvernement flamand, 2014.

Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014 « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire », Gouvernement wallon, 2009.

Vlaamse regering Beleidsnota 2014-2019, “Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid”, 2014 - 2019.

Accord institutionnel pour la Sixième Réforme de l'Etat, « Un état fédéral plus efficace et des entités plus autonomes », 11 octobre 2011.

Vlaamse regering Groenboek Zesde Staatshervorming - deel 7 operationele elementen, 16 septembre 2013.

## DOCTRINE

ALEN (A.) et MUYLLE (K.), *Compendium van het Belgische staatsrecht*, Syll. Leuven, 2014-2015.

ALEN (A.) et MUYLLE (K.), *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2011.

BAYENET (B.) et al., *La sixième réforme de l'État (2012-2013) tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, sous la direction de Sautois (J.) et Uyttendaele (M.), Limal, Anthemis, 2013.

BEHRENDT (C.), *Étude sur les activités des provinces wallonnes*, Namur, 2012.

BEHRENDT (C.), « La 6<sup>e</sup> réforme de l'État et quelques réflexions sur les perspectives des institutions étatiques belges par-delà la réforme », *Rev. dr. ULg.*, Bruxelles, Larcier, p. 115-131.

BEKAVAC (A.), « La supracommunalité, pour quoi faire ? », *Cinq à la une*, Association des provinces wallonnes, 2015.

BELLEFLAMME (F.) et al., *La Sixième Réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, sous la direction de DUMONT (H.), EL BERHOUMI (M.) et HACHEZ (I.), Coll. Les dossiers du Journal des tribunaux, Bruxelles, Larcier, 2015.

BOES (M.), « Het gemeentedecreet. Algemeen kader », *Gemeente- en provinciedecreet*, Brugge, die Keure, p. 3-30.

BOMBOIS (T.), « Faut-il réviser les articles 41 et 162 à 166 de la Constitution ? », *R.B.D.C.*,

2004, p. 3 – 24.

BOMBOIS (T.), « Le principe de subsidiarité territoriale : vers une nouvelle répartition des compétences entre le central et le local ? », *Ann. dr.*, vol. 61, 2001, p. 365- 388.

BORGHS (A.), « Les réformes de la loi provinciale depuis 1997 », *Droit communal*, 2000, n° 4, p. 234-252.

BOUCQUEY (P.) *et. al.*, « La Cour d'arbitrage et Saint-Polycarpe : un brevet de constitutionnalité mal motivé », *J.T.*, Bruxelles, Larcier, 2003, p. 521- 537.

BOULET (J.-F.), « Les provinces wallonnes, à la croisée des chemins », *Cpcp*, 2012.

BRACKE (S.), GOEDERTIER (G.) et VANDE LANOTTE (J.), *Belgie voor beginners*, Brugge, Die Keure, 2014.

BRASSINNE DE LA BUISSIÈRE (J.), « La régionalisation des lois communale et provinciale et de la législation connexe », *C.H. CRISP*, n° 1751-1752, 2002.

COENEN (O.), « La province: base d'un pouvoir intermédiaire restructuré », *A.P.T.*, 1984, p. 205-217.

COENEN (O.), « De nouvelles provinces dans une nouvelle Flandre », *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 263- 267.

COSANNI (G.), *La 6<sup>ème</sup> réforme de l'État et les institutions provinciales. Révolution ou simple statu quo?*, Institut Emile Vandervelde, Bruxelles, 2014.

DEBROUX (P.-O.), *Le droit constitutionnel*, Syll. FUSL, 2011-2012.

DE BRUYCKER (P.), « L'avenir des provinces dans la Belgique fédérale », *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 181-237.

DE BRUYCKER (P.) et NIHOUL (M.), « L'impact de la régionalisation sur l'autonomie locale », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 16, 1996, p. 35-60.

DECOSTER (G.), « Rol en toekomst van de provincies na het Sint-Michielsakkoord en Vlaanderen-Europa 2002: Voorwaarden voor een perspectief », *T.B.P.*, 1994, p. 379-389.

DELPÉRÉE (F.), « La nouvelle configuration de la Belgique », *J.T.*, 2001, p. 601 – 609.

DELPÉRÉE (F.), *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000.

DELPÉRÉE (F.) et DEPRÉ (S.), *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998.

DÉOM (D.) et BOMBOIS (T.), « Du neuf pour les communes et provinces wallonnes ou quand la nouvelle loi communale devint l'ancienne », *R.B.D.C.*, 2006, p. 21-78.

DÉOM (D.) et LOMBAERT (B.), « L'autonomie et le financement des provinces et des communes », *A.P.T.*, 2002, p. 173-179.

DE RYNCK (F.), « De provinciebesturen in Vlaanderen – een toekomstperspectief », *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 237 – 261.

DE RYNCK (F.), « Heeft Vlaanderen provinciebestuur nodig? », *T.B.P.*, 1991, p. 724-727.

DESTATTE (P.), *La province, au coeur du débat sur les territoires*, exposé présenté en clôture du colloque *Terrains, territoires, territorialités : la Province au coeur du débat ?*, organisé par l'Université de Mons par le Collège provincial du Hainaut et l'Université de Mons, 28 mars 2014.

DOMS (F.), « La réforme des provinces en Wallonie », *C.H. CRISP*, n° 1774- 1775, 2002, p. 7-65.

DUBOIS (S.), « Le fédéralisme provincial une autre décentralisation de l'État belge (1962-1968) », *Paul van Zeeland et les questions politiques et économiques de son temps*, Louvain-la-Neuve, Institut d'études européennes, p.200 -215.

DUMONT (H.), « La sixième réforme de l'État ou l'art de ne pas choisir? », *J.T.*, Bruxelles, Larcier, juin 2015, p. 493-500.

FRANÇOIS (A.), « La province: initiation aux mécanismes de l'institution provinciale », *Dossiers du CRISP*, n° 46, CRISP, 1997.

LEJEUNE (Y.), *Droit Constitutionnel belge*, Bruxelles, Larcier, 2014.

LEJEUNE (Y.), *Typologie(s) des institutions publiques en Belgique après la Sixième Réforme de l'Etat*, Waterloo, Kluwer, 2015.

LEMMENS (P.) *et al.*, note sous C.E., *Section de législation*, avis du 18 octobre 2011, n°49.938, *admin. publ.*, 2011, p. 424 – 437.

LOMBAERT (B.) et DÉOM (D.), « L'autonomie et le financement des provinces et des communes », *A.P.*, 2002, p. 173 – 180.

MAES (R.), *La décentralisation territoriale*, Bruxelles, Inbel, 1985.

MARRIQUE (Y.), « Les provinces, de l'autonomie à l'instrumentalisation? », *A. P.*, 2002, p. 180 – 188.

NIHOUL (M.), « La province « à venir » en Région wallonne », *Mouv. com.*, 2001, n° 10, p. 439-446.

PAQUES (M.), *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, Larcier, 2005.

PEPELIER (P.), « De truc met artikel 195 : een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetie », *CDPK*, 2012, p. 421- 443.

RENDERS (D.), *Le droit administratif général*, Bruxelles, Bruylant, 2015.

SCHOLSEM (J.-C.), « Les matières réservées par la Constitution à la loi : éléments pour un débat », *A.P.T.*, 2002, p.168 – 180.

SCHRAM (F.), *België een handeling*, Antwerp, Politea, 2011.

SOHIER (J.), « La régionalisation des pouvoirs locaux », *Les accords du Lambermont et du Lombard, approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage ?*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 373 – 405.

SOHIER (J.), « Le statut des collectivités locales », *Les lois spéciales et ordinaires du 13 juillet 2001 – La réforme de la Saint-Polycarpe*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 225- 239.

SUYKENS (M.) et LEROY (J.), « Vlaams gemeentedecreet : reacties vanuit het veld », *Gemeente- en provinciedecreet*, Brugge, die Keure, p. 343 – 367.

THEUNIS (J.), « De bevoegdheidsoverdrachten inzake lokale besturen », *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Bruxelles, Die Keure, 2014, p. 547- 556.

UYTENDAELE (M.), « Provinces », *Dictionnaire de la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 709-718.

UYTENDAELE (M.), *Les institutions de la Belgique – les inédits de droit public*, Bruxelles, Bruylant, 2014.

UYTENDAELE (M.), *Regards sur la démocratie locale en Wallonie: les nouvelles règles applicables aux communes, aux CPAS et aux provinces*, Bruxelles, Bruylant, 2006.

UYTENDAELE (M.), « Les matières réservées ou l'agonie bienvenue d'une fiction », *A.P.T.*, 2002, p.156 – 164.

VAN MENSEL (A.), « Het begrip « provinciaal belang » – een proeve van schets », *De provincie*, 1994, p. 29-35.

VAN MENSEL (A.), *De Belgische Federatie – Het labyrinth van Daedalus*, Gent, Mys en Breesch uitgevers, 1996.

VANDE LANOTTE (J.) et GOEDERTIER (G.) *et al.*, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015.

VANDE LANOTTE (J.) et GOEDERTIER (G.), *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013.

VANPRAET (J.), « hoofdstuk 9. Verruiming van de gewestelijke autonomie inzake de ondergeschikte besturen : provincies en bovengemeentelijke besturen », *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, p. 273-293.

VANPRAET (J.), *De latente staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2011.

VENY (L.), CARLENS (I.) *et DE VOS (N.)*, « Het « kiesdecreet » rechtsgrond, constitutionele bedenkingen, krachtlijnen, innovaties en knelpunten », *Gemeente- en provinciedecreet*, Brugge, die Keure, p. 307- 339.

VOS (I.), « De gemeenteraad, burgemeester en schepenen en de vernieuwingen van het gemeente- en provincie- decreet », *Gemeente- en provinciedecreet*, Brugge, die Keure, p. 33-77.

VUYE (H.), DESMECHT (C.), et STANGHERLIN (K.), note sous Cour Constitutionnelle 25 mars 2003, n° 35/2003, *J.L.M.B.*, Bruxelles, Larcier, 2003, p. 718- 749.

(X.), « La province, actrice de son devenir – synthèse d’une année de débats » *Service de communication de la province du Hainaut*, Mons, 2014.

(X.), « Des provinces ambitieuses et sans tabou - Réflexion de l’association des Provinces wallonnes », *Association des provinces wallonnes*, 2014, p. 1-12.

## JURISPRUDENCE

C. C., arrêt du 25 mai 2005, n° 95/2005.

C. C., 25 mars 2003.

C.A., 7 février 2001, n° 12/2001.

C.E., arrêt *Lamalle*, n°13.939 du 5 février 1970, *R.J.D.A.*, 1971, p.89.

C.E., *Section de législation*, avis du 18 octobre 2011, n°49.938, note P. LEMMENS *et al.*, *admin. publ.*, 2011, p. 424 – 437.

## ARTICLES DE PRESSE

HAVAUX (P.), « Les provinces wallonnes, ces grandes résistantes », *Le Vif*, Juillet 2016, <http://www.levif.be/actualite/belgique/les-provinces-wallonnes-ces-grandes-resistantes/article-normal-521941.html>, consulté 20 juillet 2017.

HAVAUX (P.), « Gouverneur, le fait du prince », *Le Vif*, 14 juillet 2017, <http://www.levif.be/actualite/belgique/gouverneur-le-fait-du-prince/article-normal-524329.html>, consulté le 20 juillet 2017.

PASACAL (L.), « La Wallonie « perdra » 24 échevins en 2013», *Le Soir*, 27 avril 2012, <http://www.lesoir.be/60279/article/actualite/belgique/2012-08-27/wallonie-%C2%AB-perdra-%C2%BB-24-%C3%A9chevins-en-2013>, consulté le 20 juillet 2016.

VERSCHELDEN (W.), « En Flandre, le démantèlement des provinces s’accélère », *Daar Daar*, 17 juin 2016, <http://daardaar.be/rubriques/politique/en-flandre-le-demantelement-des-provinces-sacceleere/>, consulté le 5 juillet 2016.

TASSIN (S.), « Trois provinces attendent toujours les noms de leur nouveau gouverneur », *La Libre*, 20 mai 2015, <http://www.lalibre.be/actu/belgique/trois-provinces-attendent-toujours-les-noms-de-leur-nouveau-gouverneur-555cd96435704bb01c63ff59>, consulté le 20 juin 2016.

TASSIN (S.), « Trois provinces cherchent gouverneur », *La Libre*, 8 février 2015, <http://www.lalibre.be/actu/politique-belge/trois-provinces-cherchent-gouverneur-54d7881935701001a19d587b>, consulté le 10 mars 2016.

(X.), « “Historisch akkoord” over kinderbijslag, afgeslankte provincies en onderwijs: Wat verandert er? », *Knack*, 28 mai 2016, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/historisch-akkoord-over-kinderbijslag-afgeslankte-provincies-en-onderwijs-wat-verandert-er/article-normal-709245.html>, consulté le 20 juillet 2016.

(X.), « Au grand bazar des provinces », *La Libre*, 9 mai 2012, <http://www.lalibre.be/actu/belgique/au-grand-bazar-des-provinces-51b8ea77e4b0de6db9c6814a>, consulté le 3 novembre 2015.

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique [www.uclouvain.be/drt](http://www.uclouvain.be/drt)