

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication
École des sciences politiques et sociales (PSAD)**

Quel rôle pour les gouverneurs wallons ?

Analyse sous l'angle du leadership et du
contexte juridique

Auteur : Dresse Noé

Promoteur : Bouvier Philippe

Lecteur : de Visscher Christian

Année académique : 2020-2021

Master en administration publique

« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au **Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses** et savoir que le plagiat constitue une faute grave. »

Noé Dresse

Remerciements

Mes remerciements vont tout d'abord à mes promoteurs, les Professeurs Philippe Bouvier et Christian de Visscher, pour leur disponibilité, pour l'intérêt qu'ils ont porté à ce mémoire, ainsi que pour leurs précieux conseils, chacun dans son domaine d'expertise. Merci également au Professeur de Visscher de m'avoir épaulé durant mon stage.

Je tiens ensuite à remercier chaleureusement toutes les personnes avec qui j'ai pu m'entretenir pour leur disponibilité et pour le temps qu'ils m'ont consacré, a fortiori dans le contexte critique que la Belgique a connu à la fin du mois de juillet. Au-delà du cadre de ce mémoire, ces entretiens ont été profondément enrichissants.

Merci également à tous mes proches qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la finalisation de ce mémoire. Papa, Maman, Isaline, Mathilde et Luc, merci, tant pour vos relectures et commentaires que pour votre soutien.

Enfin, à l'heure de parachever ce mémoire, je souhaiterais témoigner ma reconnaissance envers toutes les personnes qui m'ont entouré durant mon parcours universitaire. Merci pour les bons moments passés ensemble.

Table des matières

LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	vi
1. INTRODUCTION.....	1
1.1. L’objectif de la recherche	1
1.2. Plan du mémoire.....	3
2. LE LEADERSHIP : CADRAGE THÉORIQUE.....	5
2.1. L’étude du leadership	6
2.1.1. Différentes approches.....	6
2.1.2. Les styles de leadership	12
2.1.3. Le leadership en secteur public	14
2.1.4. Et pour la suite ?.....	16
2.2. Vers une définition du leadership	16
2.3. Cadre d’analyse	20
3. CADRE JURIDIQUE, POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL.....	24
3.1. L’évolution de la fonction de gouverneur	25
3.1.1. 1830 – 1887 : Première loi provinciale	25
3.1.2. 1887 – 2001 : Modification de la loi provinciale, rééquilibrage et fédéralisation.....	28
3.1.3. 2001 – présent : Régionalisation de l’organisation provinciale.....	30
3.2. Relations avec les organes provinciaux	32
3.3. Le(s) statut(s) des gouverneurs flamands et wallons.....	33
3.4. Le commissaire d’arrondissement	44
3.5. Spécificités du Brabant flamand et de Bruxelles	45
3.6. Missions et compétences des gouverneurs.....	48
4. MÉTHODOLOGIE.....	61
4.1. Une approche qualitative du leadership.....	61
4.1.1. Les entretiens semi-directifs.....	63
4.1.2. Les entretiens en pratique	64
4.2. L’analyse des données	66
5. PRÉSENTATION DES DONNÉES	67
5.1. La position de leadership des gouverneurs	68

5.2. Fonctions de leadership	74
5.2.1. Cohésion interne	74
5.2.2. Représentation extérieure	76
5.2.3. Orientation stratégique et agenda setting	80
5.2.4. Exécution des tâches	82
5.3. Et en Région flamande ?	84
 6. SYNTHÈSE ET DISCUSSION	 86
6.1. La position de leadership des gouverneurs	86
6.2. Fonctions de leadership	87
6.2.1. Maintien de la cohésion interne	87
6.2.2. La représentation externe	88
6.2.3. L'orientation stratégique et l'agenda setting	89
6.2.4. L'exécution des tâches	89
6.3. Remarques finales	90
 7. CONCLUSION	 92
 8. BIBLIOGRAPHIE	 95

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AERTE : Association européenne des représentants territoriaux de l'Etat

APREF : Association des préfets et représentants de l'Etat de la Francophonie

AWEX : Agence à l'Exportation et aux Investissements étrangers

AXUD : Axe de développement économique en province de Namur

CDLD : Code de la démocratie locale et de la décentralisation

CPAS : Centre public d'action sociale

LMX : (théorie du) Leader-Member Exchange

LSRI : Loi spéciale de réformes institutionnelles

NPM : *New Public Management*

Voka : *Vlaams netwerk van ondernemingen*

1. INTRODUCTION

« Qu'est-ce au fait que cette fonction de « gouverneur », dont le nom fleure bon l'ancien régime comme la tartiflette sent le reblochon ? Cette fonction qui à force de se dire au carrefour des institutions, risque chaque jour de se faire renverser par tous les véhicules qui y passent ; cette fonction qui ne se dit pas être fonctionnaire mais qui fonctionne à leur diapason ; qui répète à l'envi qu'elle n'est pas politique mais qu'on dirait perpétuellement en campagne ; cette fonction qui n'est pas magistrat mais qui est jalouse de sa magistrature... d'influence ; qui n'est pas policier mais pourtant commissaire ; qui n'est pas diplomate mais se dite ambassadeur de sa province »¹.

Nous ne saurions désapprouver Denis Mathen, gouverneur de la province de Namur, lorsqu'il présente sa fonction en usant de paradoxes. La fonction de gouverneur est en effet une fonction tout à fait singulière dans le paysage institutionnel belge, dont tous les citoyens connaissent l'existence mais paradoxalement – encore un – pas le rôle. L'intérêt de notre mémoire, et également l'un de ses objectifs, est d'ailleurs d'apporter un éclairage sur la fonction de gouverneur et sur le rôle réel des gouverneurs wallons dans la province et en-dehors. L'actualité récente a « malheureusement » mis en évidence leur rôle en matière de gestion de crise et de protection civile. Qu'en est-il de leur autres missions ?

1.1. L'objectif de la recherche

Pour le présenter rapidement, le gouverneur est le commissaire de trois exécutifs différents : le gouvernement fédéral, le gouvernement de la Communauté, et le gouvernement régional. C'est d'ailleurs par ce dernier qu'il est nommé, moyennant l'approbation du conseil des Ministres fédéral. Il représente ces gouvernements et fait appliquer leurs décisions dans la province. Cela étant dit, nous ne saurions présenter le gouverneur sans évoquer les attaches particulièrement fortes qui le lient à la province. En effet, le gouverneur est, au même titre que le conseil et que le collège, un organe provincial. Il défend en ce sens les intérêts provinciaux et garde des contacts avec les élus de la province puisqu'il participe aux réunions du collège. Il le fait néanmoins seulement en sa qualité de commissaire des gouvernements, puisque légalement, il ne dispose plus de prérogatives dans les matières provinciales. Evoquons enfin les nombreux

¹ MATHEN, Denis, *Allocution prononcée à l'occasion des vœux aux forces vives*, Namur, Palais provincial, 20 janvier 2017.

liens que le gouverneur entretient avec les autorités locales. Dans le cadre de ses missions en matière de sécurité ou de tutelle Il collabore régulièrement avec les bourgmestres, les zones de secours, les zones de police, ou encore les CPAS.

Les contacts que le gouverneur possède avec tous les niveaux de pouvoir font dire à plusieurs observateurs que le gouverneur se trouve réellement « au carrefour des institutions ». Sa position fait dès lors du gouverneur un interlocuteur privilégié pour tous types d'acteurs en Belgique, aussi bien institutionnels que privés, ou issus de la société civile. L'autre facette de la position du gouverneur est que celui-ci doit composer avec de nombreuses parties prenantes, qu'il s'agit de concilier et de coordonner autour d'une vision commune. Dès lors, un deuxième objectif de notre mémoire sera d'analyser la forme que prennent les actions des gouverneurs wallons dans le contexte « multi-acteurs » qui est le leur.

Nous le disions un peu plus haut, le réel rôle du gouverneur est méconnu de la plupart des gens et beaucoup lui prêtent un rôle politique qui est en réalité celui du collègue. Il n'en est rien. Le gouverneur se situe en dehors de toute considération politique, que ce soit au niveau provincial ou ailleurs. Il est par ailleurs tenu d'observer une neutralité totale dans ses actions. Ajoutons que ses compétences sont généralement strictement codifiées et laissent *a priori* peu de place à l'interprétation, et restreignent donc la marge de manœuvre du gouverneur. Un troisième objectif de ce travail sera donc de voir dans quelle mesure le gouverneur est à même d'exercer une influence autour de lui, tout en sachant les contraintes qui l'entourent. Nous partons de l'hypothèse que les gouverneurs demeurent des acteurs relativement importants sur le territoire provincial, en témoignent par exemple les mesures fortes qu'ils ont pu prendre concernant le couvre-feu dans le cadre de la crise du Covid-19. Il s'agira de voir s'il existe des différences entre la théorie (le cadre juridique et politique) et la pratique.

Pour guider notre mémoire, nous formulons donc la question de recherche suivante : **comment les gouverneurs wallons conçoivent-ils leur leadership et comment l'exercent-ils dans le contexte institutionnel, juridique et politique qui détermine leur action.** Nous nous posons plus globalement la question de savoir **de quelle manière se manifeste le leadership des gouverneurs wallons.**

Plusieurs notions méritent d'être clarifiées. D'une part, le leadership est un concept très large auquel on prête de nombreuses acceptations en fonction du contexte dans lequel il est utilisé. Notre définition du leadership dans ce mémoire est la suivante. Le leadership est « *a process*

whereby an individual influences a group of individuals to achieve a common goal »². Notre acceptation du leadership implique notamment que les partisans – ou les parties prenantes dans notre cas – jouent un rôle essentiel dans la détermination de celui-ci. Nous verrons dans le chapitre 2 que dans le cas des gouverneurs, le leadership peut être recomposé en trois dimensions principales : le contexte juridique, institutionnel et politique, la position de leadership et enfin, les fonctions de leadership.

D'autre part, comme nous venons de l'évoquer, nous entendons par contexte tous les éléments juridiques, institutionnels et politiques qui peuvent influencer le leadership. Ceux-ci seront discutés dans le chapitre 3, dans lequel nous présentons de manière détaillée le cadre qui au sein duquel les gouverneurs opèrent.

Une dernière précision concerne le périmètre de notre recherche. Nous n'investiguons ici que le leadership chez les gouverneurs wallons, et plus particulièrement la manière dont eux le vivent et le perçoivent puisque nos entretiens n'ont été réalisés qu'avec des gouverneurs – à une exception près³. Notre maîtrise orale du néerlandais ne nous permettait pas d'interroger les gouverneurs flamands de manière idéale. Toutefois, une perspective comparative est tout de même envisagée sur base de notre entretien avec Cathy Berx, bien que les résultats obtenus ne soient certainement pas généralisables.

Nous verrons que le leadership des gouverneurs wallons englobe plusieurs aspects. Premièrement, le rôle d'interface du gouverneur est caractéristique de son leadership. Le gouverneur constitue réellement le trait d'union entre tous les acteurs qui gravitent autour de lui. Ensuite, le leadership du gouverneur est résolument lié à son profil consensuel et à sa neutralité. Il est enfin déterminé par plusieurs aspects formels et informels : le cadre juridique, politique et institutionnel avant tout, mais aussi dans une certaine mesure par plusieurs éléments informels comme les caractéristiques de la province ou celles du gouverneur lui-même.

1.2. Plan du mémoire

Dans le chapitre suivant, nous présentons la notion de leadership. Nous passons en revue différents courants de la littérature, puis nous explicitons précisément ce que nous entendons

² NORTHOUSE, P., *Leadership. Theory and Practice. Seventh Edition*, Thousand Oaks, SAGE, 2016, p.16.

³ Il s'agit de notre entretien avec Aurélie Royer, Cheffe de cabinet du gouverneur de la province de Liège, Hervé Jamar.

par leadership dans ce mémoire. Au-delà de la définition que nous avons apportée, les composantes du leadership et la notion de leadership public sont discutées. Nous terminons en présentant notre cadre d'analyse.

Le troisième chapitre consiste en une reconnaissance du terrain. Il permettra d'y voir plus clair dans les rôles et les attributions du gouverneur et de donner un éclairage sur la position qu'il occupe dans le système institutionnel belge. Ce chapitre est également l'occasion d'évoquer le contexte dans lequel évoluent les gouverneurs, qui est par ailleurs un aspect que nous avons identifié comme constitutif du leadership.

Un court quatrième chapitre aborde la méthode que nous utilisons afin de récolter nos données. Nous inscrivons notre recherche dans une approche résolument qualitative. Les avantages qu'une telle approche apporte à notre mémoire sont discutés dans cette section. Nous évoquons également la méthode par entretien qui nous a permis de recueillir nos données et présentons le déroulement de ceux-ci en pratique.

Les chapitres 5 et 6 sont consacrés respectivement à la présentation des données et à leur discussion. Sur base de notre grille d'analyse, nous tenterons de dégager les aspects principaux du leadership des gouverneurs afin d'apporter une réponse à notre question de recherche.

Une conclusion générale clôturera notre mémoire.

2. LE LEADERSHIP : CADRAGE THÉORIQUE

Le leadership est à n'en pas douter l'une des préoccupations les plus anciennes de nos sociétés et également l'un des phénomènes sociaux qui aura le plus réussi à capter l'intérêt des hommes. La relation de leadership entre un dirigeant et ceux qui le suivent est un phénomène universel, qui a pu être observé de manière récurrente dans tous types de communautés et à toutes les époques⁴.

L'intérêt de la société pour le leadership a naturellement infiltré la sphère académique. Le leadership a ainsi été largement analysé et discuté au sein de nombreux champs d'études, parmi lesquels on retrouve sans surprise les sciences politiques et les sciences administratives, mais aussi les sciences managériales et de gestion, les sciences de l'éducation, la sociologie, la psychologie ou encore l'anthropologie, chaque discipline appliquant un prisme particulier sur la notion de leadership⁵.

Récemment, plusieurs évolutions politiques et sociétales ont apporté des perspectives inédites aux études sur le leadership. En effet, avec la transition du gouvernement vers la gouvernance et l'apparition concomitante de nouveaux interlocuteurs au sein du processus décisionnel, la relation de leadership (politique, du moins) et la manière d'appréhender celle-ci s'en sont retrouvées transformées. De même, la médiatisation accrue, voire permanente, de la vie politique a sensiblement impacté la manière dont les dirigeants ont exercé leur leadership au cours des dernières décennies⁶.

L'une des implications majeures de sa popularité est qu'inévitablement, le concept de leadership endosse d'innombrables significations, qui diffèrent entre elles en fonction du contexte et de ce qu'elles cherchent à caractériser. En 1974, Stogdill soulignait qu'il existait presque autant de définitions du leadership qu'il y avait de personnes qui avaient tenté de le définir⁷. Parmi les nombreuses définitions et conceptualisations du leadership que nous offre la littérature, l'un des objectifs de cette section sera de choisir celle qui nous paraît la plus pertinente pour caractériser le rôle et l'action des gouverneurs de province.

⁴ BASS, B. M., et BASS, R., *The Bass Handbook of Leadership. Theory, Research and Managerial Applications*, New York, Free Press, 2008, p.32.

⁵ Pour une vue exhaustive et une discussion des domaines d'études qui ont traité du leadership, voyez RHODES, R. A. W., et 't HART, P., (eds.), *The Oxford Handbook of Political Leadership*, Oxford University Press, 2014, pp. 25-192.

⁶ SØRENSEN, E., *Interactive Political Leadership: The Role of Politicians in the Age of Governance*, Oxford University Press, 2020, p.120.

⁷ STOGDILL, R. M., *Handbook of Leadership: A Survey of Theory and Research*, Free Press, 1974, p.7.

Dans cette section, nous proposons un aperçu des approches majeures du leadership. Nous présentons ensuite une définition du concept de leadership qui sera celle retenue dans ce mémoire. Nous clôturons cette section par une présentation du cadre d'analyse qui nous permettra d'appréhender le leadership des gouverneurs de province.

2.1. L'étude du leadership

Ce qui frappe d'emblée le novice qui, comme nous, voudrait se lancer dans une revue complète de la littérature sur le leadership, c'est assurément l'abondance des ouvrages et des approches dans ce domaine. Dans ce mémoire, notre intention n'est pas de les présenter toutes. D'autres l'ont fait de manière très rigoureuse et exhaustive dans des travaux régulièrement cités vers lesquels nous renvoyons le lecteur⁸. Notre revue de la littérature présente les courants les plus pertinents pour la compréhension de notre définition du leadership. Nous souhaitons également donner une idée des changements paradigmatiques qui ont eu lieu au cours des décennies d'étude du leadership.

2.1.1. Différentes approches

Premiers essais sur le leadership

En guise d'introduction à notre revue de la littérature, il s'agira de donner un très bref aperçu d'œuvres qui ont de près ou de loin abordé la notion de leadership. Comme nous l'avons évoqué plus tôt, la relation entre le leader et ceux qui l'entourent est depuis longtemps au centre de questionnements et suscite l'intérêt⁹.

Dès l'Antiquité, les philosophes grecs ont investigué le leadership. Dans *La République*, Platon a cherché à cerner les caractéristiques requises chez le leader idéal, tandis que Plutarque, à travers ses *Vies Parallèles*, s'est attaché à comparer des dirigeants grecs et romains, dans le but d'en tirer quelque principe normatif à suivre pour les gouvernants. La liste des auteurs ayant discuté de la notion de leadership ne s'arrête pas aux savants grecs. Dans *Le Prince* publié en 1513 et encore largement étudié aujourd'hui, Machiavel avançait les qualités dont doit disposer le dirigeant qui souhaiterait gouverner de manière pérenne. Il recommande notamment au leader

⁸ Voy. par exemple BASS, B. M., et BASS, R., *The Bass Handbook of Leadership. Theory, Research and Managerial Applications*, New York, Free Press, 2008 ; NORTHOUSE, P., *Leadership. Theory and Practice. Seventh Edition*, Thousand Oaks, SAGE, 2016 ; BRYMAN, A., et al., *The SAGE Handbook of Leadership*, Thousand Oaks, SAGE, 2011.

⁹ BASS, B. M., et BASS, R., *op. cit.*, pp.30-31.

d'être prévoyant, de maintenir un certain niveau d'autorité et d'ordre et préconise, dans la mesure du possible, d'inspirer l'adhésion autant que la crainte.

Les auteurs que nous venons de mentionner n'épuisent certainement pas la liste de ceux qui ont participé aux premières définitions des principes et concepts du leadership. L'on pourrait par exemple y ajouter de nombreux philosophes politiques, comme Hegel et Heidegger¹⁰. Les ouvrages auxquels nous faisons référence, bien qu'ils occupent une place importante dans la littérature sur le leadership, sont plus assimilables à des essais qu'à des productions scientifiques. Ils prouvent néanmoins que l'intérêt des auteurs pour la notion de leadership est bien antérieur au développement de la recherche moderne.

Great-man theories :

Les premières tentatives de formuler une théorie sur le leadership apparaissent entre la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e. A ce moment, les chercheurs postulent que le leadership est une qualité innée, détenue par certains « grands hommes » destinés à guider les masses. A cette époque, le leadership s'étudie principalement sous le prisme d'une approche que les anglosaxons appellent *great-man theories*. L'idée qui réside au centre de cette approche peut être formulée comme ceci : « On naît leader, on ne le devient pas ». Les théories qui postulent un *great man* avancent que par leurs actions, ces leaders « hors du commun » déterminent le cours de l'histoire et que dès lors, les transformations profondes de la société sont en majeure partie l'œuvre de ces personnages illustres et de leur volonté¹¹.

Les premiers théoriciens du leadership sont en outre fortement influencés par les avancées scientifiques de leur époque, notamment en génétique et en neuropsychologie. Ils sont d'ailleurs plusieurs à s'appuyer sur les travaux des généticiens pour avancer que le leadership est un paramètre héréditaire¹². Les théories du leader né et déterminé se retrouveront cependant rapidement confrontées à plusieurs obstacles de validité, ce qui incite les chercheurs à explorer d'autres pistes pour tenter d'expliquer le leadership.

Approche par les traits :

¹⁰ *Idem*, p.31. Voy. aussi ANDREW, E. G., "Heidegger's *Führerprinzip*: Leadership Out of and Into Nihilism", dans MASCULLI, A., MOLOCHANOV, M. A., KNIGHT, W. A. (eds.), *The Ashgate Research Companion to Political Leadership*, Ashgate, 2009, pp.123-134.

¹¹ BASS, B. M., et BASS, R., *op. cit.*, p.94.

¹² C'est le cas de Galton (1869) et de Woods (1913) notamment. Cités dans BASS, B. M., et BASS, R., *op. cit.*, pp.94-95.

Dans les années 1930 et 1940, les approches qui supposent un « *great man* » prédestiné laissent progressivement place à une approche centrée sur les attributs du leader¹³. A travers cette approche par les caractéristiques – ou par les attributs (*trait approach*), les chercheurs s'attachent à déterminer quelles sont les spécificités propres aux leaders qui les distinguent de la masse, et dans quelle mesure ces caractéristiques favorisent le leadership¹⁴. Les nombreuses recherches effectuées sous l'angle des *trait theories* permettent de recenser une longue liste d'attributs qui favoriseraient le leadership. Pour en citer quelques-uns, l'intelligence, la confiance en soi, l'intégrité, la sociabilité, la flexibilité et le charisme sont des caractéristiques que les chercheurs identifient comme positivement corrélées au leadership¹⁵. Les travaux de Max Weber sur le leadership charismatique s'inscrivent pleinement dans cette approche par les traits.

L'une des forces de l'approche par les attributs est qu'elle explore et confirme ce que suggère l'intuition¹⁶. C'est-à-dire qu'elle postule, comme pourrait le suggérer le sens commun, que le chef est un individu remarquable, doté de caractéristiques qui le placent « au-dessus de la mêlée ». En ce sens, les résultats obtenus au travers d'une telle approche corroborent l'idée que le leader est un individu spécial du fait des traits qu'il possède et qui le démarquent. Par ailleurs, cette approche est largement répandue et elle est aujourd'hui supportée par un important volume d'études. Au fil de leurs nombreux travaux, les chercheurs ont pu investiguer toujours plus finement la personne du leader et ont ainsi pu faire ressortir de nombreuses caractéristiques pertinentes capables d'influencer le leadership d'une personne.

Les *traits theories* sont cependant également soumises à plusieurs critiques¹⁷. D'abord, et cela découle directement de la quantité importante de recherches effectuées sous le prisme des *trait theories*, le nombre de traits qui peuvent influencer le leadership apparaît comme illimité. Les études font sans cesse apparaître de nouveaux traits susceptibles de favoriser le leadership, si bien qu'il devient compliqué d'arrêter une liste exhaustive des caractéristiques qui peuvent contribuer au leadership d'une personne.

En outre, il n'est pas non plus possible de hiérarchiser les nombreuses caractéristiques recensées par les chercheurs. En effet, l'émergence de l'une ou l'autre caractéristique dominante dans le

¹³ GRINT, K., « A History of Leadership », dans BRYMAN, A., *et al.*, *op. cit.*, p.10.

¹⁴ BASS, B. M., et BASS, R., *op. cit.*, p.95.

¹⁵ NORTHOUSE, P., *op. cit.*, p.22. Principalement le tableau 2.1.

¹⁶ *Idem*, p.30.

¹⁷ *Idem*, pp.30-31.

leadership n'est pas commune à toutes les situations et dépend largement du contexte dans lequel agit le leader. Le contexte est d'ailleurs au centre d'une autre approche du leadership.

En se focalisant uniquement sur le leader et sur ses caractéristiques, l'approche par les traits néglige deux dimensions qui semblent toutefois primordiales lorsque l'on étudie le leadership. D'une part, le leadership s'exerce nécessairement dans une situation donnée. Il est dès lors nécessaire d'intégrer à l'analyse du leadership la dimension contextuelle qui est à l'origine de l'avènement du leader. D'autre part, certains chercheurs critiquent l'accent mis sur le leader dans les études du leadership. Ils entendent élargir le niveau d'analyse et prendre en compte la dimension relationnelle du leadership. Ils ne perçoivent pas le leadership comme le seul fait du leader et s'attachent à étudier ensemble le leader et son entourage, ainsi que les interactions qui peuvent exister entre les deux.

Approche situationnelle :

Les lacunes soulignées dans la *trait theory* donnent lieu dans les années 1950 et 1960 au développement d'une nouvelle perspective concernant l'étude du leadership. Dans cette nouvelle approche, l'attention scientifique se déplace. Le leader et ses caractéristiques sont quelque peu mis de côté tandis que l'emphase est placée sur le comportement du dirigeant dans tel contexte ou dans telle situation donnée. La nouvelle approche développée en opposition à la *trait theory* porte d'ailleurs le nom d'approche situationnelle (*situational theory*) ou théorie de la contingence (*contingency theory*).

Les partisans de l'approche situationnelle ne considèrent plus le leadership comme une caractéristique absolument inhérente au leader. Ils avancent plutôt que le leadership ne saurait être compris sans prendre en compte la situation dans laquelle opère le dirigeant. En d'autres termes, le contexte influence le leadership. Stogdill relève en effet que les attributs qui font un leader dans une situation n'auront pas les mêmes effets dans un contexte différent¹⁸.

Pour les chercheurs qui s'inscrivent dans l'approche situationnelle, l'émergence du leader est liée à une variété d'éléments exogènes. Il peut s'agir de l'époque, du lieu, des circonstances, de la structure du groupe dans lequel le leader opère ou encore des caractéristiques des partisans qui suivent ce dernier¹⁹. Les deux derniers éléments introduisent par ailleurs une dimension relationnelle dans le concept de leadership (nous en discutons *infra*).

¹⁸ Cité dans NORTHOUSE, P., *op. cit.*, p. 20.

¹⁹ Bass et Bass en donnent plusieurs exemples. BASS, B. M., et BASS, R., *op. cit.*, pp. 97-99.

L'apparition et le développement d'une approche situationnelle n'a certainement pas écarté les études du leadership basées sur les caractéristiques du leader. Si ces deux courants majeurs ont pu être opposés sur de nombreux points, ils ne sont pas pour autant exclusifs l'un de l'autre. Au contraire, les deux approches sont parfaitement conciliables. Plusieurs études mêlent ainsi *trait theory* et *situational theory* dans une approche qualifiée de *personal-situational*. Dès les années 1930, plusieurs auteurs soulignent que pris séparément, ni les caractéristiques personnelles du dirigeant ni le contexte ne peuvent expliquer totalement le leadership et proposent dès lors de conjuguer les deux approches²⁰. Dans un important papier publié en 1948, Stogdill conclut qu'une analyse adéquate du leadership demande d'investiguer non seulement le leader mais aussi la situation²¹. Bass abonde également dans son sens et avance que dans chaque cas : « *some of the variance in what happens is due to the situation, some is due to the individual, and some is due to the combined effects of the individual and the situation* »²².

Approche relationnelle :

Un quatrième courant de la littérature scientifique analyse le leadership au prisme de sa dimension relationnelle. L'approche relationnelle, développée principalement dans le domaine des sciences organisationnelles à partir des années 1970, se concentre sur les interactions qui existent entre le leader et chacun de ses partisans, pris individuellement. Cette approche est formalisée par la théorie du *Leader-Member exchange* (LMX).

Par rapport aux approches développées jusqu'alors, la théorie LMX apporte une innovation majeure dans la conception que se font les chercheurs de la relation entre le leader et les partisans. Auparavant, les partisans étaient considérés comme un ensemble homogène au sein duquel chacun entretenait les mêmes rapports avec le leader. Sous le prisme de la théorie LMX, les chercheurs ouvrent ce qui était jusqu'alors considéré comme une « boîte noire ». On se met ainsi à décomposer l'ensemble que forment les partisans, afin de décrire plus finement les interactions entre le leader et chacun des membres de l'organisation. Cette relation est qualifiée de dyadique. En d'autres termes, le lien entre le leader et le partisan n'est plus considéré comme étant à sens unique – seul le leader exerce une influence sur le partisan « passif ». Désormais, au sein de la relation, chacun agit sur l'autre et retire quelque chose de cette interaction. Par ailleurs, une bonne relation est bénéfique pour les deux parties, ainsi que pour l'organisation en

²⁰ Il s'agit de Westburgh (1931), Case (1933) et Brown (1936), cités dans BASS, B. M., et BASS, R., *op. cit.*, p.99.

²¹ STOGDILL, R. M., «Personal factors associated with leadership: A survey of the Literature », *Journal of Psychology*, 25, 1948, pp.35-71.

²² BASS, B. M., et BASS, R., *op. cit.*, pp.99-100.

général. Les théoriciens du LMX introduisent également une mesure de la qualité des interactions entre le leader et le partisan ou le membre du groupe, et cherchent à observer les effets de ces bonnes relations pour l'organisation²³.

L'une des critiques formulée à l'égard de l'approche relationnelle concerne le fait que les chercheurs, en se concentrant uniquement sur le lien entre leader et partisan, omettent généralement d'autres facteurs exogènes qui pourraient influencer la relation de leadership²⁴. En effet, des variables telles que la culture organisationnelle, l'environnement de travail de l'organisation, ou encore la présence d'autres parties prenantes peuvent également affecter la relation de leadership. Pour résumer, les reproches adressés à la théorie LMX se cristallisent principalement autour du désintérêt des chercheurs pour le contexte dans lequel se déroule l'interaction.

Cela dit, l'apport de l'approche relationnelle demeure essentiel, notamment parce qu'elle met en lumière la dimension interactionnelle dans la relation de leadership ainsi que l'influence mutuelle du leader et des partisans²⁵. Au sein de cette relation, le leader sert de modèle aux partisans, il influence leur comportement et leurs valeurs, il leur fournit par ailleurs un retour sur la manière dont ils exercent leurs tâches, et enfin, il communique avec le groupe et stimule les interactions au sein de celui-ci. De leur côté, les membres du groupe affectent également le leader et son action. Par leur obéissance – ou leur désobéissance – aux consignes, ils modulent indirectement la stratégie développée par le leader pour diriger l'organisation. Les partisans fournissent par ailleurs un retour sur les actions du leader capable d'orienter celle-ci et ils mettent en place des stratégies pour exercer une influence par le bas (*upward influence*). On voit ainsi se dessiner l'apport du leader comme celui des partisans à la relation de leadership. Rost résume les choses de la manière suivante : « *Leadership is not what the leader does but what the leaders and collaborators do together to change organizations* »²⁶.

Le tableau synthétique ci-dessous reprend les approches du leadership que nous avons présentées :

²³ NORTHOUSE, P., *op. cit.*, p.142.

²⁴ *Idem*, p.148.

²⁵ BASS, B. M., et BASS, R., *op. cit.*, pp.566-604.

²⁶ ROST, J., "Leadership Development in the New Millenium", dans *The Journal of Leadership Studies*, vol. 1, n°1, novembre 1993, p.101.

Approche	Emergence	Caractéristiques
<i>Great-man theories</i>	Avant 1900	– Emphase sur l'émergence d'un personnage hors du commun, un leader prédestiné, qui affecte substantiellement la société.
Approche par les traits	Années 1930	– Emphase sur les traits de personnalité ou de caractéristiques physiques susceptibles de favoriser le leadership.
Approche situationnelle	Années 1950	– Emphase sur les variables situationnelles et sur le comportement du leader dans une situation donnée. – On cherche à comprendre l'influence du contexte sur le leadership.
Approche relationnelle	Années 1970	– Le leadership est appréhendé comme une relation entre leader et partisan. – Les partisans sont considérés individuellement et ont chacun une relation spécifique avec le leader.

Tableau 1 : Tableau synthétique des différentes approches du leadership abordées

2.1.2. Les styles de leadership

A côté des différentes théories développées en vue d'appréhender le phénomène de leadership²⁷, un second pan de la littérature s'attache à décrire la manière dont les dirigeants exercent leur leadership. Ainsi, le leadership du dirigeant peut s'exercer de nombreuses façons. Il peut prendre une forme plus ou moins autoritaire ou démocratique, selon le degré de participation des partisans aux décisions²⁸. Le style de leadership peut également être axé tantôt sur les relations, lorsque le leader se préoccupe en particulier de la qualité des liens au sein du groupe, tantôt sur les tâches à réaliser, lorsque le dirigeant met l'accent sur les missions et sur les objectifs de l'organisation²⁹. Ces deux styles de leadership ne sont cependant pas exclusifs

²⁷ Dans notre revue de la littérature, nous avons présenté trois approches principales du leadership mais il en existe d'autres.

²⁸ BASS, B. M., et BASS, R., *op. cit.*, pp. 615-635.

²⁹ Idem, pp.704-747.

et la combinaison des deux est tout à fait envisageable, comme l'ont montré Blake et Mouton à l'aide de leur grille managériale³⁰. Un autre type de leadership mis en lumière par la littérature est le leadership orienté vers le changement.

A partir du milieu des années 1980, les chercheurs se penchent sur un style bien spécifique de leadership, le leadership orienté vers le changement. En effet, devant la rapidité croissante à laquelle surviennent les transformations sociétales et technologiques, Mintzberg et James préconisent que les dirigeants développent des stratégies afin de faire face au changement, devenu omniprésent dans l'environnement des organisations³¹. Plus récemment, Heifetz et d'autres chercheurs ont introduit et développé le concept d'*adaptive leadership*³². Dans un contexte de changement rapide et continu autour de l'organisation, le leader « adaptatif » est celui qui parvient à mobiliser, organiser et orienter les autres en vue de résoudre les problèmes qui se posent à eux.

Parmi les différents styles de leadership identifiés dans la littérature, les concepts de *transformational* (ou *transforming leadership*), *transactional leadership* et *laissez-faire leadership* sont particulièrement centraux³³. Les termes de leadership transformationnel et transactionnel ont été introduits au début des années 1970, puis développés au cours de la même décennie afin de caractériser l'émergence de nouveaux styles de leadership dans les organisations. Plusieurs auteurs ont contribué à l'étude de ces deux concepts, dont Burns en 1978 dans un ouvrage majeur de la littérature sur le leadership³⁴. A cette époque, l'auteur oppose les deux styles de leadership.

Le leadership transactionnel tire ses racines des sciences managériales et de la théorie du choix rationnel. La relation de leadership transactionnel se caractérise par l'équilibre entre les préférences du leader et celles des partisans. Il se manifeste lorsque deux personnes échangent des biens ou des services, ou autre chose, en vue de réaliser des objectifs individuels et distincts³⁵. Il s'agit par exemple d'un politicien promettant de ne pas introduire de nouvelles taxes s'il est élu ou d'un manager offrant un supplément de rémunération aux employés qui auraient atteint leurs objectifs.

³⁰ BLAKE, R. R. et MOUTON, J. S., « The Managerial Grid », dans *Advanced Management – Office Executive*, vol. 1, n°9, 1962, pp.12-15.

³¹ Cité dans BASS et BASS, *op. cit.*, p.708.

³² NORTHOUSE, P., *op. cit.*, p.257.

³³ Initialement introduits par House (1976) et Burns (1978), approfondis par Bass (1985).

³⁴ BURNS, J. M., *Leadership*, Harper & Row, New York, 1978.

³⁵ *Idem*, p. 425.

Le leadership transformationnel fait quant à lui appel au charisme du leader et aux aspects affectifs qui peuvent être rencontrés chez les membres du groupe, comme leurs valeurs, leur bien-être ou leurs émotions. Comme son nom l'indique, le leadership transformationnel permet d'inspirer des changements de grande envergure, que ce soit au niveau des structures ou des individus. En effet, grâce à l'attention qu'il porte aux besoins et aux aspirations des membres du groupe, le leader transformationnel parvient à élever leur niveau de motivation et les amène ainsi à donner le meilleur de leurs capacités. Tandis que le leadership transactionnel se concentre sur la stricte atteinte des objectifs, l'exercice du leadership transformationnel débouche quant à lui généralement sur le dépassement des objectifs initialement prévus³⁶. Le résultat d'un *transforming* leadership constitue par ailleurs un bénéfice à la fois pour l'organisation, pour les membres de celle-ci, ainsi que pour le leader.

Dans le milieu des années 1980, Bass a élaboré une version approfondie des styles de leadership que Burns avait proposés³⁷. Le modèle de Bass s'inspire d'ailleurs de plusieurs éléments présentés dans l'ouvrage de Burns, mais il s'en éloigne aussi sur plusieurs points. L'une des différences majeures entre ces auteurs est leur conception du rapport qui lie les deux styles de leadership. En effet, Burns les considère comme indépendants l'un de l'autre, tandis que Bass décrit le leadership transformationnel et le leadership transactionnel comme deux points d'un même continuum. Il perçoit dès lors le premier comme une amélioration du second.

Dans une version modifiée du modèle de Bass, Bass et Avolio ont introduit un point supplémentaire sur ce continuum, à l'extrémité opposée du leadership transformationnel : ce qu'ils appellent le *laissez-faire* leadership. Le *laissez-faire* leadership désigne une forme inactive de leadership qui se caractérise par l'absence ou par le refus du leadership³⁸. De tels dirigeants évitent toute intervention et toute prise de position, ignorent les problèmes qui se posent à l'organisation, et ne communiquent pas avec les autres membres du groupe.

2.1.3. Le leadership en secteur public

Il faut le dire, la majeure partie des recherches menées autour du leadership sont centrées sur le leadership des organisations privées. De manière générale, l'étude du leadership dans le secteur

³⁶ BASS, B. M., et BASS, R., *op. cit.*, p.872.

³⁷ BASS, B. M., *Leadership and performance beyond expectations*, New York, Free Press, 1985.

³⁸ AVOLIO, B. J., BASS, B. M., *Developing Potential Across a Full Range of Leadership : Cases on Transactional and Transformational Leadership*, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, 2002, p.4.

public fait l'objet d'une attention relativement restreinte, en tous cas si on la compare avec l'abondance des recherches menées sur le leadership dans le secteur privé. Pour justifier le manque d'intérêt envers le leadership public, certains avancent que les organisations publiques et privées font face aux mêmes contraintes et aux mêmes défis, et qu'il n'est dès lors pas pertinent de faire une distinction entre le leadership privé et le leadership public³⁹. Il est vrai que les réformes apportées par le courant du *New Public Management* ont profondément transformé le fonctionnement des structures publiques, et que celui-ci se rapproche désormais sur plusieurs aspects du fonctionnement des organisations privées.

Peut-on pour autant avancer qu'il n'existe pas de différence entre le leadership en secteur public et en secteur privé ? La littérature tend à montrer le contraire. En effet, même si certains concepts généraux développés dans le contexte du leadership en secteur privé sont susceptibles d'éclairer la recherche sur le leadership en secteur public⁴⁰, les leaders administratifs et publics opèrent dans un cadre tout à fait particulier, différent de celui de leurs homologues dans les entreprises⁴¹. Orazi et ses collègues mettent en évidence plusieurs éléments qui différencient les deux secteurs et qui exercent dès lors un impact sur le leadership⁴² :

- La complexité des objectifs est bien plus grande dans le secteur public que dans le secteur privé
- Les organisations publiques sont soumises à un plus haut niveau de formalisation et de règles
- Les facteurs de motivation sont différents dans le secteur public. Les fonctionnaires accordent plus de valeur aux missions qui touchent à l'intérêt général
- Les leaders publics sont tenus de rendre des comptes à de nombreuses parties prenantes

Lorsqu'on a dit cela, l'intérêt d'étudier séparément leadership public et leadership privé semble manifeste. Nous le verrons quand nous aborderons la définition que nous donnons au leadership dans ce mémoire, le fait que les gouverneurs évoluent dans un environnement public emporte plusieurs implications.

³⁹ ANDERSEN, J. A., "Public versus Private Managers: How Public and Private Managers Differ in Leadership Behavior", dans *Public Administration Review*, Vol. 70, n°1, Janvier-Février 2010, p.138.

⁴⁰ Le concept de leadership transformationnel par exemple. Voy. WRIGHT, E. B., PANDEY, S. K., "Transformational Leadership in the Public Sector: Does Structure Matter?" dans *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 20, n°1, Janvier 2010, pp.75-89.

⁴¹ CHAPMAN *et al.*, "How Public Service Leadership is Studied : an Examination of a Quarter Century of Scholarship", dans *Public Administration*, Vol. 94, n°1. 2016, p.114.

⁴² ORAZI, D. C., "Public sector leadership: new perspectives for research and practice", dans *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 79, n°3, p.491.

2.1.4. Et pour la suite ?

S'il nous fallait nous projeter, quelles perspectives peut-on imaginer pour l'avenir de la littérature sur le leadership ? Il est un fait certain, l'intérêt porté au leadership dans toutes ses formes depuis plusieurs décennies ne laisse aucunement entrevoir un essoufflement des recherches. Au contraire, certains observent même un regain d'intérêt pour l'étude du leadership⁴³.

En ce qui concerne le futur de la recherche sur le leadership, Bass et Bass, dans leur *Bass Handbook of Leadership* avancent plusieurs pistes⁴⁴. Les développements de la technologie affecteront sans aucun doute le leadership et la manière dont on étudie celui-ci. Par ailleurs, la transformation des structures organisationnelles et l'impopularité que connaît la pure et dure hiérarchie *top-down* devraient aussi avoir une certaine incidence sur la manière dont les chercheurs appréhendent le leadership. Les deux auteurs imaginent également l'avènement de nouveaux paradigmes qui enrichiraient encore les champs – déjà très fertiles – de l'étude sur le leadership.

Une chose est certaine et n'est pas susceptible de changer dans le futur : l'étude du leadership est intimement liée aux évolutions de la société. De fait, les leaders sont obligés de s'adapter à plusieurs types de changements : l'évolution de la démographie (le vieillissement de la population ou les mouvements migratoires), la transformation de l'économie, du marché du travail et des structures de la société. Les défis environnementaux peuvent également constituer des grands enjeux de leadership. L'exercice du leadership et son étude reflètent assurément ces changements sociétaux⁴⁵.

2.2. **Vers une définition du leadership**

La revue de la littérature que nous venons de réaliser nous en donne un aperçu, la notion de leadership peut être appréhendée sous le prisme de nombreuses approches. Il en résulte que les manières de définir le leadership sont elles aussi très diverses. Selon que l'on s'intéresse aux caractéristiques dont fait preuve le leader, au contexte dans lequel celui-ci émerge, ou encore à

⁴³ En tous cas pour le leadership politique. Voy. RHODES, R. A. W., et 't HART, P. (eds.), *op. cit.*, p.17.

⁴⁴ BASS, B. M., et BASS, R., *op. cit.*, pp. 1609-1666.

⁴⁵ BASS, B. M., et BASS, R., *op. cit.*, pp. 1612-1613.

la relation entre le leader et ses partisans, la définition qui caractérisera le leadership sera logiquement différente d'une étude à l'autre.

Certains l'ont relevé, l'abondance des définitions implique l'existence d'une certaine ambiguïté autour de la notion de leadership⁴⁶. Ils plaident dès lors pour que la communauté scientifique s'entende autour d'une définition unique qui engloberait toutes les variables rencontrées dans les nombreuses définitions existantes.

D'autres estiment au contraire que la variété des définitions est un juste reflet de la variété des approches du leadership. Dès lors, la diversité des acceptations données à celui-ci ne constitue plus un problème, elle peut même être souhaitable. Dans ce cas, la définition du leadership se met au service de l'analyse. Si elle désigne un type de leadership spécifique, elle permet une compréhension plus fine de cette forme de leadership dans tel ou tel contexte donné. Bass et Bass écrivent dans ce sens :

*“There are many possible ways to define leadership. However, the definition of leadership should depend on the purposes to be served. Leadership has been conceived as the focus of group processes, as a personality attribute, as the art of inducing compliance, as an exercise of influence, as a particular kind of activity, as a form of persuasion, as a power relation, as an instrument in the attainment of goals, as an effect of interaction, as a differentiated role, and as the initiation of structure. Definitions can be broad, including many of these aspects; or they can be narrow.”*⁴⁷

Malgré les innombrables manières dont le leadership a pu être conceptualisé dans la littérature, Northouse parvient tout de même à dégager trois composantes récurrentes du phénomène de leadership :

1. Le leadership est un processus. Il ne s'agit pas du fait d'un seul homme (le leader), mais plutôt d'une interaction entre un leader et des partisans.
2. Le leadership implique l'exercice d'une influence. L'influence permet au leader d'affecter les membres du groupe. Sans cette influence, impossible de voir émerger un leader. Notons par ailleurs que l'influence dans la relation de leadership est mutuelle et qu'il est impossible de faire abstraction de l'effet des partisans sur le leader.
3. Le leadership se manifeste au sein de groupes. Le groupe est le contexte dans lequel se manifeste la relation de leadership. Le fait que le leadership soit une relation suppose

⁴⁶ ROST, *op. cit.*, p.6 ; WINSTON, B. E. et PATTERSON, K., « An integrative Definition of Leadership », *International Journal of Leadership Studies*, Vol. 1 n°2, 2006.

⁴⁷ BASS, B. M., et BASS, R., *op. cit.*, p.52.

inévitablement l'existence de deux éléments : d'un côté le leader et de l'autre, les individus qui forment le groupe.

Sur base des trois composantes qu'il a identifiées, Northouse définit le leadership comme « *a process whereby an individual influences a group of individuals to achieve a common goal* »⁴⁸. Il s'agit également de la définition que nous utilisons dans notre recherche⁴⁹. Leach et Wilson offrent une définition équivalente lorsqu'ils décrivent le leadership en tant que : « *explicit actions taken to persuade others to follow particular lines of action that they would not necessarily be predisposed to follow* »⁵⁰.

Dans ce mémoire, nous appréhendons dès lors le leadership comme un processus, c'est-à-dire une relation qui se manifeste au sein d'un groupe entre un leader et les membres de ce groupe. Cette relation n'est pas unilatérale puisque les membres du groupe y jouent également un rôle important. Au sein de cette relation, le leader, grâce à sa position d'autorité et à son comportement, est à même de motiver les membres du groupe en vue de la réalisation d'objectifs.

Plus spécifiquement, dans le contexte de ce mémoire, qui occupe quelle place dans la relation ? Assurément, la position de leader est occupée par le gouverneur. En revanche, désigner comme partisans (*followers*) toutes les personnes avec qui le gouverneur interagit nous semble une vision trop éloignée de la réalité des choses. Le terme de « membres du groupe », que nous avons déjà utilisé à plusieurs reprises pour désigner l'entourage du leader, ne convient pas tout à fait non plus. Dans notre recherche, au vu de l'environnement dans lequel évoluent les gouverneurs, nous préférons parler d'« autres acteurs » pour caractériser ceux avec qui le gouverneur interagit.

Cet environnement est en effet animé par une multiplicité d'interlocuteurs et de parties prenantes. Par sa position « au carrefour des institutions » et par les liens qu'il possède avec tous les niveaux de pouvoir en Belgique, le gouverneur est amené à agir dans plusieurs arènes dont les limites dépassent largement celles d'un petit groupe de partisans. Il est important de souligner qu'au sein de ces arènes, le pouvoir est fragmenté et le gouverneur n'y a donc pas l'exclusivité du leadership. Comme le leader, les autres acteurs peuvent, en fonction de la situation, occuper une position de leadership plus ou moins forte. Tout ceci nous renvoie à la

⁴⁸ NORTHOUSE, P., *op.cit.*, p.6.

⁴⁹ Valcke utilise également cette définition dans sa recherche. Elle est par ailleurs à la base de son cadre d'analyse, que nous utilisons aussi dans notre recherche. Voy. VALCKE, T., *op. cit.*, pp. 53.

⁵⁰ LEACH, S., et WILSON, D., *Local political leadership*, Bristol, Policy Press, 2000, p.11.

première composante du leadership mise en évidence par Northouse – le leadership est un processus. Cela souligne aussi dans notre cas la nécessité d’appréhender le leadership comme une interaction.

Notre acceptation du leadership dans ce mémoire doit par ailleurs tenir compte du caractère public de la fonction de gouverneur et des contraintes que cela implique⁵¹. Agissant dans le domaine de la chose publique, il est peu risqué de dire que le gouverneur exerce une forme de leadership public, dans son acceptation la plus large. Qu’en est-il plus précisément ?

On peut distinguer trois perspectives au sein du leadership public⁵². L’analyse du *leadership politique* est centrée sur les élites et leaders politiques (législateurs et hauts fonctionnaires, qu’ils soient élus ou nommés) et investigate leur position d’autorité et leur comportement. Elle représente la majorité des travaux réalisés sous le label de leadership public. Le *leadership organisationnel* est également une composante du leadership public et se concentre sur le management public et sur le fonctionnement des organisations publiques. Une dernière approche se concentre moins sur les leaders que sur le processus qui amène à la création de valeur dans le secteur public. Cette perspective prend en compte un large périmètre qui s’étend au-delà des organisations publiques et met l’emphase sur la notion de gouvernance dans le leadership public.

Bien que nous les distinguions ici, plusieurs auteurs avancent que ces trois catégories de leadership public sont résolument liées. Elles se recouvrent d’ailleurs en de nombreux points⁵³. La perspective adoptée est encore une fois une question de contexte. Bryson soutient que le leadership public, si on le considère comme le « *leadership for the common good* », requiert un mélange de leadership politique et de leadership organisationnel⁵⁴.

Dans notre contexte justement, de quel type de leadership parlons-nous précisément ? Dans ce mémoire, nous nous concentrons principalement sur le leadership politique exercé par les gouverneurs de province. Etant donné que le leadership politique dérive, comme nous venons de le dire, de la position du leader et de son comportement⁵⁵, notre analyse met un accent

⁵¹ Le leader public doit en effet composer avec des contraintes ou des opportunités que lui offrent les structures institutionnelles et les impératifs d’efficience ou de transparence.

⁵² MORSE, R. et BUSS, T. F., “The Transformation of Public Leadership” dans MORSE, R., BUSS, T., KINGHORN, M., *Transforming Public Leadership for the 21st Century*, New York, M.E. Sharpe, 2007, p.4.

⁵³ *Idem*, p.5 ; NOLLENBERGER, K., “Leadership and Management in Local Government”, dans MORSE, R., BUSS, T. F., KINGHORN, M., *op. cit.*, p.271.

⁵⁴ Cité dans MORSE, R., BUSS, T. F., KINGHORN, M., *op. cit.*, p.5.

⁵⁵ NORTHOUSE, P., *op. cit.*, pp 11-12.

particulier sur ces deux composantes chez le gouverneur. Nous ne négligeons cependant pas les deux autres aspects du leadership public. C'est-à-dire que nous abordons également, lorsque cela est nécessaire, les fonctions de manager public qui peuvent incomber au leader ainsi que le partage du leadership entre le leader et les autres acteurs qui gravitent autour de lui.

2.3. Cadre d'analyse

Afin de détailler et d'analyser le leadership des gouverneurs wallons, nous utilisons le cadre d'analyse construit par Leach et Wilson⁵⁶. C'est également celui qu'utilise Valcke dans son étude sur le leadership des gouverneurs – en Flandre – et des commissaires du Roi – aux Pays-Bas. Leach et Wilson recensent trois éléments centraux dans l'analyse du leadership. Il s'agit (1) du contexte, (2) de la combinaison entre la position de leadership et l'attitude de leadership – qui équivaut au comportement que nous venons d'évoquer à l'instant, et (3) des tâches qui incombent au leader⁵⁷.

Le premier élément constitutif du leadership dans notre cadre d'analyse est donc *le contexte* dans lequel opèrent les gouverneurs de province. Il s'agit du contexte institutionnel, à savoir les règles formelles et les dispositions légales qui encadrent l'action du gouverneur ainsi que les structures et les processus politiques, mais également de l'environnement multi-acteurs dans lequel opèrent les gouverneurs. Le fait que le pouvoir de décision soit diffusé dans les mains de nombreux interlocuteurs nous porte à appréhender le leadership comme un phénomène fondamentalement collectif. Valcke observe à ce sujet que nous sommes passés d'un leadership basé sur la hiérarchie à un leadership de réseaux⁵⁸. Nous verrons ce que cela implique pour le leadership des gouverneurs.

En ce qui concerne le contexte, notons brièvement qu'il convient de ne pas surestimer son rôle vis-à-vis du leadership. Il est certain que le contexte importe, mais il ne détermine pas à lui seul la manière dont s'exerce le leadership. En réalité, il faut considérer que le contexte donne naissance aux contraintes et aux opportunités qui se présentent au leader, mais que ce dernier exerce également une influence sur ce contexte. Le chapitre 3 de ce mémoire s'attache à décrire le contexte juridique, politique et institutionnel dans lequel évoluent les gouverneurs.

⁵⁶ LEACH, S., et WILSON, D., *op. cit.*, p.10.

⁵⁷ VALCKE, T., *op. cit.*, p.59.

⁵⁸ "... [L]eiderschap via hiërarchie naar leiderschap via netwerken". VALCKE, T., *op. cit.*, p.60.

Le deuxième élément du cadre d'analyse de Leach et Wilson fait référence à l'articulation entre la position de leadership et l'attitude du leader (*leadership behaviour*)⁵⁹. Comme nous l'avons dit un peu plus haut, les deux sont des éléments importants de l'influence du leader. Le premier est formel et conféré par l'occupation d'un rang ou un office particulier qui correspond à un statut de leadership. Le second est quant à lui informel. Il représente l'influence exercée par le leader du fait de ses qualités personnelles comme ses compétences ou ses connaissances et de son comportement envers les autres acteurs. Cette dimension du leadership est discutée dans les chapitres 5 et 6.

Le troisième et dernier élément que nous empruntons au cadre d'analyse de Leach et Wilson renvoie aux différentes tâches que doit remplir le leader, soit les fonctions de leadership. Les fonctions de leadership identifiées par Selznick afin d'analyser le leadership institutionnel fournissent un point de départ utile. Selznick décrit quatre fonctions relatives au leadership : « *the definition of institutional mission and role ; the institutional embodiment of purpose ; the defence of institutional integrity ; and the ordering of internal conflict* ». Il s'agit toutefois d'une perspective assez générale adaptée à l'étude de n'importe quelle organisation administrative et il convient dès lors d'affiner ce cadre pour l'étude d'une organisation politique au niveau local.

Leach et Wilson présentent un cadre d'analyse adapté à l'étude du leadership politique au niveau local⁶⁰. Ils identifient trois fonctions centrales du leadership politique : la définition d'un agenda ; l'exécution des tâches ; et la construction et l'entretien d'un réseau. Ce dernier élément peut être décomposé en une dimension interne (maintien de la cohésion interne) et une dimension externe (représentation externe de l'autorité), ce qui aboutit en fin de compte à quatre fonctions de leadership distinctes⁶¹ :

1. Le maintien de la cohésion interne
2. La représentation externe de l'autorité, maintien d'un réseau externe
3. Orientation et développement d'une vision stratégique (*agenda setting*)
4. L'exécution des tâches

⁵⁹ LEACH, S., et WILSON, D., *op. cit.*, p. 7 ; Voy. aussi NORTHOUSE, P., *op. cit.*, pp. 11-12.

⁶⁰ Dans leur cas, il s'agit d'étudier le leadership des *mayors* britanniques. Pour leurs développements, voy. LEACH, S. et WILSON, D., « Rethinking Political Leadership », dans *Public Administration*, Vol. 80, n°4, 2002, p.667.

⁶¹ *Idem*, pp.667-669.

Nous développons immédiatement ces quatre fonctions ci-dessous. La manière dont les fonctions de leadership sont exécutées chez les gouverneurs wallons est discutée dans les chapitres 5 et 6.

Le maintien de la cohésion interne :

La communication et le maintien de bonnes relations et avec les autres organes provinciaux sont deux choses importantes pour le gouverneur. Celui-ci participe en effet aux réunions du collège provincial et assiste aux délibérations du conseil provincial et entretient donc des contacts fréquents avec ces deux organes. La réalisation d'objectifs demande un certain niveau de cohésion entre les organes provinciaux mais également au sein de ceux-ci. Il en va de même pour l'administration provinciale. La communication et la coopération entre les services du gouverneur et les services provinciaux est essentielle à l'atteinte des objectifs.

La représentation externe de l'autorité et le maintien d'un réseau externe :

Cette fonction renvoie au rôle grandissant des relations publiques pour les titulaires de fonctions politiques (élus ou nommés). Pour les élus, maintenir une certaine présence dans les médias peut s'avérer important en vue d'une potentielle élection ou réélection. Toutefois, pour les gouverneurs dont le mandat est attribué par une nomination, cet aspect peut sembler d'importance moindre.

La représentation externe demeure néanmoins une fonction essentielle du leadership des gouverneurs. D'une part, le maintien d'un réseau extérieur peut être bénéfique pour la province comme pour le gouverneur, dans la perspective de développer certaines actions spécifiques. Ce que Leach et Wilson décrivent comme « *the task of fighting for the authority's interests in an increasing range of local, regional, national and international arenas* ». D'autre part, pour beaucoup, le gouverneur incarne la province. En tant que symbole et figure de celle-ci, il exerce donc *de facto* un rôle de représentation dans les médias ainsi que sur le terrain.

Agenda setting et orientation :

Deux éléments se distinguent dans cette fonction de définition de l'orientation stratégique ou *agenda setting*. D'une part, l'analyse porte sur la manière dont le gouverneur exécute ses missions, en fonction de la marge de manœuvre qu'il possède – s'il en possède une, et d'autre part, nous nous attardons sur la manière dont le gouverneur développe une vision de long terme et une orientation pour son action. En ce qui concerne ce second élément, il est intéressant de

se demander si la durée « indéterminée » du mandat de gouverneur facilite la définition d'une vision à long terme et la mise en œuvre de celle-ci.

L'exécution des tâches :

L'exécution des tâches incombe généralement à l'administration mais dans la pratique, nous avons expliqué que la distinction entre les rôles et les missions de l'administration et du corps politique était généralement floue. Nollenberger avait par exemple montré la complémentarité qui peut exister entre le leadership politique et le leadership administratif ainsi que les aspects sur lesquels les deux se rejoignent⁶². La manière dont sont exécutées ces tâches est également un élément sur lequel il est intéressant de se pencher.

Notre revue de la littérature a pu mettre en évidence l'abondance des travaux qui concernent le leadership. Nous avons discerné certains grands courants au sein de la littérature, des *trait theories* aux théories du LMX, en passant par l'approche situationnelle. Tous mettent en avant un aspect particulier du leadership. Nous avons également expliqué en quoi il était pertinent de distinguer leadership public et privé.

Nous avons ensuite présenté la définition du leadership que nous utilisons dans ce mémoire. Il y est décrit comme : « *a process whereby an individual influences a group of individuals to achieve a common goal* ».

Enfin, au terme de ce chapitre, nous avons identifié tous les éléments qui peuvent apporter une réponse à notre question de recherche. Nous avons vu que le leadership des gouverneurs de province pouvait être façonné par trois facteurs différents : le contexte, la position de leadership et l'exécution de certaines fonctions de leadership. Le contexte juridique, institutionnel et politique fait l'objet du chapitre suivant, tandis que les deux autres dimensions du leadership des gouverneurs sont discutées dans les chapitres 5 et 6.

⁶² NOLLENBERGER, K., *op.cit.*

3. CADRE JURIDIQUE, POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL

Les dispositions légales qui font mention du gouverneur le désignent comme étant le commissaire du gouvernement régional⁶³ et du gouvernement fédéral dans la province⁶⁴. Il est également investi de l'exécution générale des lois, des décrets et des arrêtés d'administration générale, en plus d'exécuter les arrêtés pris par les gouvernements de Communauté et de Région⁶⁵. Le gouverneur dispose donc d'une triple casquette, eu égard aux missions qu'il remplit pour l'autorité fédérale, pour la Région ou pour la Communauté. Cette casquette semble même quadruple par certains aspects, si l'on prend en compte les missions de représentation que le gouverneur exerce pour le compte de la province et les interactions étroites qu'il possède avec les institutions provinciales⁶⁶. Dès lors, le gouverneur se place sans aucun doute « au carrefour des institutions » et, du fait de sa position, jouit de contacts fréquents avec de nombreux acteurs et niveaux de pouvoir différents.

Nous verrons que la fonction de gouverneur a été largement influencée par les évolutions politiques et institutionnelles qui ont rythmé la construction de la Belgique, et que la position qu'il occupe aujourd'hui au sein du paysage institutionnel belge est tout à fait singulière. Vu le statut qui encadre l'exercice de la fonction du gouverneur, Michel Forêt le qualifie d' « agent régional à statut spécifique »⁶⁷, tandis que d'autres le décrivent comme un haut fonctionnaire de la Région⁶⁸. Nous donnerons plus bas un aperçu des statuts régionaux applicables aux gouverneurs de province en Flandre et en Wallonie. Nous examinerons également les prérogatives et l'action des gouverneurs dans une dernière section.

⁶³ Art. 59, al. 1^{er} du décret provincial de la Communauté flamande du 9 décembre 2005 (M.B. du 29 décembre 2005), ci-après *Provinciedecreet* ; Art. L2212-51, al. 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004, confirmé par le décret du 27 mai 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux, sous l'intitulé « Code de la démocratie locale et de la décentralisation (M.B. du 12 août 2004), ci-après CDLD.

⁶⁴ Art. 59, al. 1^{er} du *Provinciedecreet*.

⁶⁵ Art. 124 de la loi provinciale du 30 avril 1836 (M.B. du 27 novembre 1891).

⁶⁶ Herman Balthazar, gouverneur de la province de Flandre orientale de 1985 à 2004, parle d'ailleurs d'un chapeau à quatre « facettes » (« *een hoed met vier deuken* ») en référence aux différents aspects de sa fonction. Voy. BALTHAZAR, H., *Een hoed met vier deuken : rapport over het gouverneursambt 1985-1994*, Gand, 1994.

⁶⁷ FORET, M., « Le gouverneur nouveau est arrivé », dans *Revue de la Faculté de Droit de l'Université de Liège*, 2009, vol. 1, p.43.

⁶⁸ RENDERS, D., *Droit administratif général*, Bruxelles, Bruylant, 2e éd., 2017, p.138 ; APPELS, W., DE BECKER, A., FRANCEUS, F., VAN SANDE, M., *Statutenzakboekje overheidspersoneel*, Kluwer, Waterloo, 2020, p.1145.

3.1. L'évolution de la fonction de gouverneur

La fonction de gouverneur en Belgique est l'héritière de celle des commissaires dépêchés par les gouvernements centraux lors des périodes de domination française (de 1794 à 1815) et hollandaise (entre 1815 et 1830) sur nos régions. En ce sens, les gouverneurs belges sont les descendants institutionnels des préfets français et des commissaires hollandais, eux-mêmes représentants du pouvoir central et figures de contrôle dans les neuf provinces qui se détacheront de la Hollande en 1830 pour former la Belgique indépendante⁶⁹. A partir de cette date, l'histoire de l'institution gouvernementale est largement liée à l'histoire politique belge. Elle a donc naturellement été impactée par les transformations politiques et institutionnelles qui ont jalonné l'évolution de l'Etat belge. Dans cette section, nous proposons un aperçu des mutations qu'a connues la fonction de gouverneur.

3.1.1. 1830 – 1887 : Première loi provinciale

Dès l'indépendance de la Belgique, les provinces acquièrent une certaine importance et une autonomie affirmée. Au sein de la jeune Belgique, elles constituent, aux côtés des communes et de l'Etat central, l'un des trois niveaux de pouvoir qui forment l'architecture institutionnelle du pays à cette époque. L'article premier de la Constitution du 7 février 1831 consacre ainsi la province comme principale subdivision territoriale de l'Etat en déclarant : « La Belgique est divisée en provinces ». Les provinces se voient aussi et surtout dotées d'un véritable pouvoir discrétionnaire par la Constitution de 1831, son article 31 garantissant l'autonomie des provinces dans toute matière qui relève exclusivement de l'intérêt provincial⁷⁰. Premier niveau de décentralisation devant les communes, le champ d'action des provinces est à cette époque relativement étendu, tandis que leur autonomie est affirmée par le constituant.

Cependant, face à ces provinces relativement autonomes, l'Etat central cherche à s'assurer que l'action politique et publique soit menée de manière concordante avec sa conception. On prévoira ainsi plusieurs freins à l'autonomie provinciale⁷¹ et on nommera dès 1830 un gouverneur investi du rôle de commissaire du gouvernement dans la province. L'existence du

⁶⁹ VALCKE, Tony, *Over leiderschap in multi-level governance : Een vergelijkend onderzoek over de provinciegouverneur in Vlaanderen en de commissaris van de Koningin in Nederland*, thèse de doctorat, Gand, 2010, p.88-89.

⁷⁰ Art. 31 de la Constitution du 7 février 1831 (M.B. du 7 février 1831)

⁷¹ Notamment des ressources financières réduites et une restriction concernant les réunions du conseil provincial (seulement une fois par an pendant deux semaines).

gouverneur est implicitement consacrée à l'article 108 de la Constitution de 1831⁷² mais en définitive, celui-ci n'est explicitement évoqué et ne puise ses compétences que dans la loi provinciale de 1836. Notons que si l'autonomie provinciale a été garantie par la Constitution, la loi provinciale lui oppose de très sérieuses limitations, avec en point d'orgue l'installation du gouverneur comme sentinelle au service du pouvoir central.

Le gouverneur est désigné dans la loi provinciale comme le représentant du Roi – entendez par là, du gouvernement – dans la province et se charge de l'exécution des lois et des arrêtés sur le territoire provincial. Dès les débuts de la Belgique, il sera compétent en ce qui concerne le maintien de l'ordre et la sécurité des personnes et des biens, et pourra à cet effet recourir à la force armée⁷³. Nous venons de l'évoquer, le gouverneur exerce également une importante mission de contrôle vis-à-vis des institutions provinciales et dispose de larges prérogatives à leur endroit. Il s'assure que les décisions prises par le conseil provincial et par la députation permanente ne blessent pas l'intérêt général ni ne concernent des matières qui ne relèvent pas de leur ressort⁷⁴. Il a le droit d'assister aux réunions du conseil et de la députation permanente, dont il ouvre et clôt les sessions⁷⁵, et peut modifier l'ordre du jour de ces réunions, ce qui lui donne par extension un certain pouvoir politique alors qu'il n'est pas élu. Il s'occupe par ailleurs de l'instruction préalable et de l'exécution des décisions du conseil et de la députation permanente⁷⁶. Il préside également cette dernière et il y dispose d'une voix lors des délibérations⁷⁷. Enfin, le gouverneur est à l'époque le chef de l'administration provinciale, dont il nomme et révoque les agents⁷⁸. De manière plus informelle, à une époque où les moyens de communication en sont à leurs balbutiements, le gouverneur est également perçu comme une courroie de transmission entre l'Etat central et les pouvoirs locaux. Les propos de Gustave Rolin-Jacquemyns, Ministre de l'Intérieur entre 1878 et 1884, illustrent assez bien la conception que Bruxelles se fait du gouverneur : « Les Gouverneurs, Messieurs, ce sont à la fois des agents politiques d'information, des agents politiques de surveillance, des agents politiques de contrôle (...) »⁷⁹.

⁷² Art. 108 de la Constitution du 7 février 1831. L'article prévoit l'intervention du pouvoir central pour éviter que les conseils provinciaux et communaux ne sortent de leurs attributions ou ne blessent l'intérêt général.

⁷³ Art. 128 et 129 de la loi provinciale.

⁷⁴ *Idem*, ancien article 125.

⁷⁵ *Idem*, ancien article 43.

⁷⁶ *Idem*, anciens articles 122 et 124.

⁷⁷ *Idem*, ancien article 104.

⁷⁸ *Idem*, ancien article 126, al. 2.

⁷⁹ Cité par VALCKE, T., *op. cit.*, 2010, p.93-94.

Les compétences étendues dont dispose le gouverneur à l'origine doivent sans doute être appréhendées sous le prisme du contexte politique de l'époque. La période qui entoure l'adoption de la loi provinciale est sans conteste une phase de consolidation pour le jeune Etat belge. Ainsi, en donnant autant de prérogatives au commissaire de l'Etat central dans les provinces, on instaure un sérieux frein à l'autonomie provinciale mais également un garde-fou contre d'éventuelles oppositions de la part des provinces. On veut ainsi s'assurer que les autorités provinciales ne prendront pas de mesures contre l'Etat comme elles ont pu le faire avant 1830⁸⁰.

Ajoutons également qu'à cette époque, la fonction est caractérisée par une certaine instabilité et il n'est pas rare qu'un changement de majorité entraîne également un changement de gouverneur⁸¹. L'exécutif central souhaite en effet s'assurer de préserver un lien de confiance avec les gouverneurs en place dans les provinces, ce qui entraîne la révocation de celui qui n'aurait pas les faveurs du gouvernement. Ainsi, jusqu'au début du XXe siècle, les gouverneurs sont donc nommés et révoqués au gré de l'évolution des rapports de force politiques au niveau central. Il arrive d'ailleurs fréquemment que le gouverneur nommé par le pouvoir central appartienne à une famille politique différente de celle qui est au pouvoir dans la province. Lors de la première guerre scolaire, de telles configurations ont d'ailleurs pu donner lieu à de vives tensions entre gouverneurs libéraux et députations catholiques⁸². Les tensions survenues autour de la première guerre scolaire ont d'ailleurs remis en cause les prérogatives du gouverneur à l'égard des organes provinciaux, et furent dès lors à la base de la réforme de la loi provinciale et du rôle du gouverneur en 1887.

⁸⁰ VALCKE, T., DE CEUNINCK, K., REYNAERT, H., STEYVERS, K., "Leadership, Governance and Legitimacy at an Intermediate Government Level: The Case of Belgian Governors", *Local Government Studies*, Vol. 34, n°2, 2008, p.254.

⁸¹ DUPRIEZ, L., "Local Government in Belgium", *The American Political Science Review*, Vol. 14, n°3, août 1920, p.413. Traduit du français vers l'anglais par Robert D. Leigh.

⁸² A l'époque de la première guerre scolaire (1879-1884), les interventions des gouverneurs libéraux à l'encontre des députations catholiques qui refusaient d'appliquer les dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1879 (dite « loi Van Humbeeck ou qualifiée de « loi de malheur » par les catholiques) entraînèrent des heurts dans plusieurs provinces. Voy. notamment L. Schepens, *De Provincieraad van West-Vlaanderen, 1836-1921. Sociopolitieke studie van een instelling en haar leden*, 2 vol., Tielt, 1976/1979, pp. 386-388.

3.1.2. 1887 – 2001 : Modification de la loi provinciale, rééquilibrage et fédéralisation

La loi provinciale est révisée en 1887 et établit dès lors un nouvel équilibre entre les organes provinciaux⁸³. La modification de la loi provinciale apporte certaines limites à la prépondérance du gouverneur – et donc par extension au contrôle de l'Etat central – dans les affaires provinciales, au profit de la députation permanente. Celle-ci reçoit d'abord un droit d'évocation, qui lui permet de procéder elle-même à l'instruction des affaires d'intérêt provincial. Elle est également investie, avec le gouverneur, de la nomination et de la révocation des agents provinciaux et exerce un pouvoir disciplinaire à leur égard.

La période qui suit la révision de la loi provinciale est marquée par une détente des relations entre le gouverneur et les organes provinciaux élus. Celui-ci n'est plus perçu uniquement comme la figure du contrôle central sur les affaires locales, mais de plus en plus comme un agent au service de la province. La position du gouverneur est légèrement redéfinie et son rôle d'administration et de coordination prend peu à peu le pas sur son rôle politique de commissaire de l'Etat⁸⁴. Au tournant du XXe siècle, sa double qualité est clairement identifiée et reconnue : le gouverneur est à la fois un organe déconcentré, en tant que délégué du gouvernement dans la province, et décentralisé, lorsqu'il travaille de concert avec la députation permanente à la réalisation d'intérêts exclusivement provinciaux. A cette période, le mandat du gouverneur tend également à s'allonger et il semble être moins dépendant des alternances de majorité au sein de l'exécutif que lors du siècle précédent.

L'entame de la seconde moitié du XXe siècle est profondément marquée par les frictions communautaires entre francophones et néerlandophones, qui mèneront dès 1970 à la fédéralisation de l'Etat belge, concrétisée par la création des Communautés, suivie par celle des Régions quelques années plus tard. Les entités fédérées – les Communautés et les Régions – nouvellement créées seront ensuite progressivement dotées de plusieurs des compétences qui étaient auparavant dévolues à l'Etat. Ce transfert de compétences emporte au moins une conséquence pour le gouverneur. En effet, lorsqu'il s'agit d'appliquer les matières régionalisées et communautarisées, il agit *de facto* en tant que commissaire des gouvernements des entités fédérées. La triple casquette du gouverneur est d'ailleurs assumée dans la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 qui prévoit que les entités fédérées puissent charger

⁸³ Loi du 30 décembre 1887 apportant des modifications aux lois provinciale et communale (M.B. du 4 janvier 1888). Voy. aussi VALCKE, T., *op. cit.*, p.94.

⁸⁴ VALCKE, T., *op. cit.*, p.94.

les organes provinciaux – dont le gouverneur – de l'exécution des décrets et des arrêtés pris par elles⁸⁵.

Notons également que la décennie 1970 est relativement mouvementée pour le niveau provincial désormais placé sous une double pression. Par le haut, les provinces sont concurrencées par ces nouvelles entités politiques que sont les Régions et les Communautés dotées du pouvoir décrétoal, tandis que par le bas, la fusion des communes opérée en 1976 leur confère une nouvelle envergure territoriale. Les incertitudes quant au futur des provinces atteindront leur plus haut degré en 1977 lorsque les promoteurs du pacte d'Egmont envisagent la suppression des provinces. Un an plus tard, les ajustements apportés au pacte d'Egmont par les accords du Stuyvenberg ne sont pas plus rassurants quant à la survie du niveau provincial. Ils prévoient en effet la création de 25 sous-régions pour remplacer les provinces, dont le seul organe qui subsisterait serait le gouverneur⁸⁶. Dans toutes les familles politiques, les provinces ont à cette époque des partisans et des opposants, mais l'opposition entre les deux tendances se soldera néanmoins par un *statu quo* signifiant la conservation du niveau provincial. En effet, devant plusieurs impossibilités pratiques et politiques, les constructions institutionnelles imaginées dans le pacte d'Egmont et dans les accords du Stuyvenberg ne seront jamais implémentées en ce qui concerne les provinces⁸⁷. Au contraire, une amélioration semble se dessiner quant au futur des institutions provinciales.

Après quelques épisodes tumultueux quant à leur avenir, la loi du 6 juillet 1987 marque la renaissance des provinces en réaffirmant leur existence, en accroissant leur autonomie et en amorçant également leur modernisation⁸⁸. Publiée un siècle exactement après la modification de la loi provinciale qui avait déjà renforcé la position de la députation permanente, la loi de 1987 octroie de nouvelles prérogatives aux organes provinciaux élus aux dépens du gouverneur, et établit ainsi un nouvel équilibre entre eux et le gouverneur. La députation permanente reçoit de nouvelles prérogatives. Notamment, elle a désormais le droit d'instruire toutes les affaires d'intérêt provincial, ainsi que d'exécuter elle-même ses décisions. Le gouverneur perd quant à lui la direction de l'administration provinciale au profit du greffier provincial, qui dirigera le personnel conformément aux directives de la députation permanente. Cette modification a son importance, puisqu'en transférant l'autorité hiérarchique sur l'administration du gouverneur au

⁸⁵ Art. 46 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 (M.B. du 15 août 1980).

⁸⁶ COLLINGE, M., « La Province », *Les courriers du CRISP*, n°66, 2006, p.19.

⁸⁷ MARON, F., « Which Remaining Role for the Provincial Governor in the Belgian Centrifugal Federalism? », dans TANGUY, G., et EYMERY-DOUZANS, J.-M. (eds.), *Prefects, Governors and Commissioners, Governance and Public Management*, Palgrave Macmillan, 2020, p.355.

⁸⁸ Loi du 6 juillet 1987 modifiant certaines dispositions de la loi provinciale (M.B. du 18 août 1987)

greffier, on instaure une « uniformité hiérarchique de l'administration provinciale »⁸⁹. Le greffier se voit en outre doté d'un nouveau statut qui prévoit que sa nomination revient au conseil provincial et non plus à l'Etat, comme cela était le cas auparavant.

Les transformations de l'équilibre provincial ne s'arrêtent pas là. Par un léger amendement, la loi du 25 juin 1997 – modifiant, entre autres, la loi provinciale – redéfinit sérieusement le rôle que joue le gouverneur à l'égard de la province. S'il est réaffirmé comme président de l'exécutif provincial, le gouverneur perd sa voix délibérative au sein de la députation permanente, sauf lorsque celle-ci exerce une mission juridictionnelle⁹⁰. Il en résulte que d'un point de vue purement légal, le gouverneur n'a plus d'impact sur la politique provinciale depuis 1997⁹¹.

Enfin, sur le plan institutionnel, la scission de la province de Brabant en trois entités – le Brabant flamand, le Brabant wallon ainsi que les 19 communes de Bruxelles – porte le nombre des provinces belges à 10 à partir du 1^{er} janvier 1995. L'arrondissement administratif de Bruxelles est extra-provincialisé et les compétences de l'ancienne province de Brabant sont transférées à la Région de Bruxelles-Capitale ainsi qu'aux commissions communautaires. On y maintiendra néanmoins jusqu'en 2014 un gouverneur et un vice-gouverneur⁹² aux compétences limitées (voir *infra*).

3.1.3. 2001 – présent : Régionalisation de l'organisation provinciale

L'entrée en vigueur des accords du Lambertmont au 1^{er} janvier 2002 officialise la régionalisation de l'organisation des pouvoirs locaux. Ainsi, pour la première fois depuis 1830, l'action et le statut des gouverneurs flamands et wallons ne seront plus encadrés par les mêmes dispositions légales. La nomination du gouverneur est désormais décidée par le gouvernement régional, moyennant l'avis conforme du conseil des ministres fédéral⁹³, le gouvernement fédéral conservant ainsi une implication dans la procédure de nomination du gouverneur. Il faut dire que l'autorité fédérale peut charger le gouverneur de l'exécution de ses lois⁹⁴, en plus des missions fédérales qui lui incombent toujours. Il conserve par ailleurs sa compétence générale

⁸⁹ COLLINGE, Michel, *op. cit.*, p. 22.

⁹⁰ Art. 30 de la loi du 25 juin 1997 modifiant la loi provinciale [...], (M.B. du 5 juillet 1997).

⁹¹ VALCKE, T., DE CEUNINCK, K., REYNAERT, H., STEYVERS, K., *op. cit.*, p.254.

⁹² Ancienne version de l'article 6, § 1er, VIII, 1° de la LSRI, modifiée par l'article 20, 3° de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat (M.B. du 31 janvier 2014).

⁹³ Art. 6, § 1er, VIII, 1° de la LSRI.

⁹⁴ Art. 46 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 (M.B. du 15 août 1980).

d'exécution des lois, décrets et arrêtés pris par les autorités fédérales, régionales et communautaires, à moins qu'il n'ait été décidé du contraire⁹⁵. En définitive, le gouverneur dispose d'un triple rôle : il est commissaire du gouvernement régional dans la province, représentant de l'Etat dans la province et chargé de mission pour le compte des Communautés française et germanophone⁹⁶.

A partir de 2002, la situation des gouverneurs flamands et wallons commence à diverger. En Flandre, le législateur régional adoptera en 2005 un décret provincial⁹⁷, qui ne modifiera en rien l'équilibre entre le gouverneur et les organes provinciaux élus atteint au cours des précédentes réformes.

A l'inverse en Région wallonne, au travers du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) adopté en 2004⁹⁸, le législateur a souhaité prolonger la réforme de l'institution gouvernorale tout en renforçant la position des organes provinciaux élus. D'une part, il est déchargé de l'instruction et de l'exécution des délibérations du conseil provincial. D'autre part, et c'est assez notable, le gouverneur perd la présidence du collège provincial – héritier de la députation permanente – au profit d'un député provincial désigné par le conseil⁹⁹. Les gouverneurs wallons continuent toutefois d'assister aux réunions du collège en tant que commissaires du gouvernement wallon, « sans voix délibérative ni consultative »¹⁰⁰. A propos de la décision du législateur wallon, M. Vrancken et M. Pâques font remarquer qu'en Wallonie, « un véritable coup d'arrêt est donné à cette situation assez rare dans le paysage institutionnel belge où un agent du gouvernement, non élu, prenait part aux délibérations d'un organe qui était lui issu du suffrage universel »¹⁰¹.

Plus récemment, la sixième réforme de l'Etat a, depuis 2014, accordé aux Régions la possibilité de supprimer institutions provinciales et de les remplacer par des institutions supra-communales¹⁰². La possibilité de supprimer les institutions provinciales ne s'étend cependant pas à la fonction de gouverneur. Les dispositions de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 garantissent en effet l'immunité du gouverneur, qui conserverait sa qualité de

⁹⁵ Art. 124 de la loi provinciale.

⁹⁶ VRANCKEN, M. et PÂQUES, M., « Le gouverneur de province. Un point de vue juridique », dans RAXHON, P., *Les gouverneurs de la province de Liège - Histoire d'une fonction, mémoire d'une action*, Marot, 2015, p. 2.

⁹⁷ Décret provincial de la Communauté flamande du 9 décembre 2005 (M.B. du 29 décembre 2005).

⁹⁸ Décret wallon du 22 avril 2004.

⁹⁹ Art. L2212-46 du CDLD.

¹⁰⁰ Art. L2212-46 du CDLD.

¹⁰¹ VRANCKEN, M., et PÂQUES, M., *op. cit.*, pp 2 et 3.

¹⁰² Art. 41 de la Constitution.

commissaire de gouvernement de l'Etat, de la communauté ou de la région dans son ressort territorial¹⁰³. La nécessité de conserver la fonction de gouverneur dans le cas d'une suppression des institutions provinciales s'explique par le fait que le gouverneur, en tant que commissaire des gouvernements fédéral et de la Communauté, exerce des compétences pour le compte de ces deux niveaux de pouvoir. Par le maintien de la fonction de gouverneur, il s'agit donc de préserver l'exécution de ces missions d'intérêt général confiées par l'autorité fédérale, régionale ou communautaire aux institutions provinciales, dont le gouverneur fait partie¹⁰⁴.

3.2. Relations avec les organes provinciaux

Le gouverneur, malgré son statut de commissaire des gouvernements fédéral et régional dans la province, n'en demeure pas moins un organe provincial aux côtés du collège – appelé députation (*deputatie*) en Région flamande – et du conseil provincial. Le législateur wallon a d'ailleurs rappelé la filiation provinciale du gouverneur dans le CDLD¹⁰⁵. Le gouverneur est quotidiennement amené à coopérer avec les autorités provinciales et il dispose également de certaines prérogatives à leur égard, mêmes si elles sont sans aucun doute bien moins étendues que par le passé. Nous nous attardons ici sur les relations entre le gouverneur de la province et les organes provinciaux.

En Région flamande, le gouverneur préside la députation permanente¹⁰⁶. Il dirige les séances de l'exécutif provincial et peut assister à ses délibérations mais il ne dispose d'aucun droit de vote lors de la prise de décision – sa voix n'étant pas délibérative, hormis dans les cas où la députation exerce une compétence juridictionnelle. S'agissant du conseil provincial, le gouverneur a le droit d'assister aux assemblées et il peut y prendre la parole à chaque fois qu'il le demande¹⁰⁷. Le gouverneur peut également requérir du conseil provincial que celui-ci traite de certaines affaires. Dans ce cas, le conseil est alors contraint de rendre une décision sur la question. Si le conseil le lui demande, le gouverneur doit pouvoir rendre compte de la manière dont il exerce sa compétence générale d'exécution des lois, des décrets et des arrêtés dans la

¹⁰³ Art. 6, § 1er, VIII, 1°, alinéa 3 de la LSRI.

¹⁰⁴ BEHRENDT, C., et alii, *Etude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes*, Association des Provinces Wallonnes (APW), Namur, 2018, p.210.

¹⁰⁵ L'article L2212-1 du CDLD dispose que : « Il y a dans chaque province un conseil provincial, un collège provincial et un gouverneur ».

¹⁰⁶ Art. 52 du *Provinciedecreet*.

¹⁰⁷ *Idem*, art. 63.

province¹⁰⁸. Enfin, le gouverneur procède à l'examen préalable des affaires soumises au conseil provincial et à la députation permanente lorsqu'elles ne relèvent pas de l'intérêt provincial¹⁰⁹.

En Région wallonne, le rôle actuel du gouverneur vis-à-vis des autres organes provinciaux est, en tant que commissaire, essentiellement un rôle de surveillance pour le compte du gouvernement régional. A cet effet, le gouverneur est chargé de l'information du collège et du conseil provincial et de veiller au respect de la légalité et de l'intérêt général des actes qu'ils prennent. Pour exécuter cette mission, le gouverneur a accès à tous les dossiers qui sont soumis au collège et au conseil. Dans le cas où un acte est jugé illégal par le gouverneur, celui-ci peut prendre un recours auprès du gouvernement wallon¹¹⁰.

En effet, il ne préside plus les réunions du collège provincial, cette compétence étant désormais dévolue à l'un des députés provinciaux désigné président par le conseil¹¹¹. Le gouverneur assiste aux réunions du collège en tant que commissaire du gouvernement régional, mais il n'y a pas de voix délibérative ni même de voix consultative. Il peut cependant adresser des réquisitions au collège sur lesquelles celui-ci est tenu de délibérer¹¹². Toujours dans le cadre de sa fonction de commissaire du gouvernement wallon, le gouverneur assiste aux délibérations du conseil provincial. Il y est par ailleurs entendu quand il le demande et reçoit la réaction des conseillers à ses interventions. Comme pour le collège, le gouverneur peut adresser des réquisitoires au conseil provincial, qui est alors tenu d'en délibérer. Le conseil peut par ailleurs exiger la présence du gouverneur lors de ses assemblées¹¹³.

3.3. Le(s) statut(s) des gouverneurs flamands et wallons¹¹⁴

Depuis le 1^{er} janvier 2002 et l'entrée en vigueur des modifications apportées par la cinquième réforme de l'Etat, le législateur régional est compétent pour l'organisation des institutions provinciales et communales et exerce sur elles un pouvoir de tutelle. Ainsi, les législateurs

¹⁰⁸ *Idem*, art. 64.

¹⁰⁹ L'examen préalable des matières qui relèvent de l'intérêt provincial est de la compétence de la députation permanente. Voy. DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., VANDE LANOTTE, J., MAST, A., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Wolters Kluwer, Mechelen, 2017, p.694.

¹¹⁰ Art. L2212-51 du CDLD.

¹¹¹ *Idem*, art. L2212-46.

¹¹² *Idem*, art. L2212-48.

¹¹³ *Idem*, art. L2212-52.

¹¹⁴ Pour les statuts des gouverneurs voy. pour la Flandre l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 mars 2004 fixant le statut des gouverneurs de province et de l'adjoint du gouverneur de la province du Brabant flamand (M.B. du 26 mars 2004) ; Pour la Wallonie l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2008 fixant le statut des gouverneurs de province (M.B. du 31 octobre 2008).

flamand et wallon ont attribué au gouvernement régional la compétence de fixer le statut des gouverneurs des provinces qui relèvent de leur territoire¹¹⁵. Cela a donné naissance à un statut particulier pour la fonction de gouverneur, et propre à chaque région. Le gouverneur est donc soumis aux règles de la fonction publique et peut ainsi être assimilé à un haut fonctionnaire régional. Son statut est d'ailleurs inspiré des fonctionnaires régionaux. On retrouve en effet dans les deux statuts plusieurs titres analogues comme la nomination, les incompatibilités, les droits et devoirs déontologiques ou encore les congés. Cela dit, il nous faut souligner que le statut du gouverneur s'éloigne en de nombreux points de celui des fonctionnaires généraux de la fonction publique régionale. Plusieurs règles qui encadrent l'office du gouverneur sont en effet singulières et capturent les spécificités de la fonction de gouverneur. La nomination et la révocation du gouverneur en sont d'ailleurs deux exemples éloquents.

Nomination et révocation du gouverneur :

La procédure de nomination du gouverneur représente l'une des plus grosses différences entre la fonction de gouverneur et celles d'autres agents de la fonction publique régionale (fonctionnaires mandataires ou fonctionnaires généraux). La désignation d'un gouverneur est soumise à peu de contraintes en termes de procédure et demeure, dans les faits, largement politisée. Une fois en place, le gouverneur est néanmoins tenu de se positionner « au-dessus de la mêlée », c'est-à-dire de faire abstraction de ses inclinations politiques lorsqu'il exerce sa fonction. Nous le verrons, la relative absence de procédure dans la nomination du gouverneur est motivée par l'existence d'un lien de confiance entre le gouvernement régional et son commissaire dans la province. Ce même lien de confiance a pu également justifier la révocation du gouverneur.

En ce qui concerne la nomination, les dispositions de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (LSRI) prévoient que le gouverneur est nommé et révoqué par le gouvernement de la Région dans laquelle se trouve la province concernée, sur avis conforme du conseil des Ministres fédéral¹¹⁶ – c'est-à-dire sur l'autorisation du conseil des Ministres fédéral. Le caractère « conforme » de cet avis a pour effet que l'autorité régionale est, dans son choix, entièrement liée à l'autorité fédérale. Le candidat au poste de gouverneur doit, pour être nommé

¹¹⁵ Art. 59, al. 2 du *Provinciedecreet* ; Art. L2212-51, § 1er, al. 2 du CDLD.

¹¹⁶ Art. 6, § 1^{er}, VIII, 1^o de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (M.B. du 15 août 1980), ci-après LSRI.

à la fonction, satisfaire à plusieurs conditions générales d'admissibilité. Il doit ainsi être Belge, avoir un comportement en rapport avec les exigences de sa fonction, et jouir des droits civils et politiques¹¹⁷. Le gouverneur wallon devra en outre satisfaire aux lois sur la milice et justifier d'une solide connaissance des institutions belges¹¹⁸. Une fois nommé, le gouverneur prête serment devant le Gouvernement flamand ou devant le Ministre-Président du Gouvernement wallon, selon la Région concernée¹¹⁹, et il est également tenu de résider dans la province¹²⁰.

Du reste, les textes n'imposent le respect d'aucune procédure particulière lors de la nomination d'un nouveau gouverneur. Au vu de la considérable marge d'appréciation qui est laissée à l'exécutif, la procédure de nomination peut légitimement nourrir des inquiétudes quant à un possible arbitraire dans le chef de l'autorité. Le conseil d'Etat s'est emparé de la question dans un arrêt rendu en 2002. Dans cet arrêt, il a d'une part consacré l'ample marge de manœuvre laissée à l'autorité lorsqu'elle attribue le poste de gouverneur¹²¹. D'autre part, il a justifié l'absence de procédure pour la nomination d'un gouverneur, au motif que celle-ci est « fondée sur un lien particulier de confiance qui, sous réserve de l'erreur manifeste d'appréciation ou du détournement de pouvoir, justifie en tant que tel le choix de l'autorité qui nomme ». Le Conseil d'Etat rappelle d'abord que les textes n'imposent à l'autorité le respect d'aucune forme ou formalité particulière, et précise ensuite que :

« Si la nomination du gouverneur doit faire l'objet d'une motivation formelle, à l'instar de tout acte unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés, cette motivation ne doit pas, pour être adéquate, s'agissant d'une nomination au grand choix, faire ressortir qu'une comparaison a été opérée entre les mérites de la personne nommée et de quelqu'autre personne [...]. Il faut, mais il suffit, que les motifs énoncés de choisir la personne nommée soient exacts et qu'ils aient été régulièrement appréciés. »

Nous constatons donc que la nomination du gouverneur, qui pouvait sembler à première vue relever de l'arbitraire, s'apparente plutôt à un pouvoir discrétionnaire dans le chef de l'autorité qui nomme¹²². En effet, une nomination « arbitraire » autoriserait le gouvernement régional à désigner le titulaire de la fonction sans être contraint de respecter aucune règle. En matière de nomination du gouverneur, l'on préférera alors parler de pouvoir discrétionnaire ou, pour

¹¹⁷ Art. 8/1 du statut des gouverneurs des provinces flamandes.

¹¹⁸ Art. 3 du statut des gouverneurs des provinces wallonnes.

¹¹⁹ Art. 61 du *Provinciedecreet* ; Art. 4 du statut des gouverneurs des provinces wallonnes.

¹²⁰ Art. 59 al. 3 du statut des gouverneurs des provinces flamandes, le gouvernement décide du lieu où réside le gouverneur et celui-ci n'est pas tenu de résider dans le chef-lieu de la province ; Art. L2212-54 du CDLD.

¹²¹ Conseil d'État, 10 juin 2002, Vandendoren, n° 107.561, Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles, 2003, p. 682. L'arrêt concerne la fonction de gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale (supprimée en juin 2014), mais il peut être étendu à la fonction de gouverneur en Flandre et en Wallonie.

¹²² RENDERS, D., *op. cit.*, p.138.

utiliser les termes du Conseil d'Etat, de « nomination au grand choix ». Le pouvoir discrétionnaire de l'autorité qui nomme implique que celle-ci dispose d'une marge de manœuvre considérable, limitée seulement par une obligation de motivation formelle. Nous pouvons donc avancer que malgré qu'elle soit soumise au respect de certaines règles de motivation – qui apparaissent au demeurant peu contraignantes, la nomination du gouverneur est en fin de compte une décision basée sur des considérations résolument politiques¹²³.

Devant l'opacité de la procédure de nomination du gouverneur et face aux tractations politiques qui accompagnent généralement la désignation de celui-ci, le législateur flamand avait imaginé dans un arrêté de 2014 une nouvelle procédure qui entendait objectiver le recrutement des gouverneurs au nord du pays¹²⁴. Si le candidat gouverneur devait toujours satisfaire aux conditions d'admission générales précitées et la nomination était soumise à l'avis conforme du conseil des Ministres fédéral, le nouvel arrêté prévoyait que :

- Le gouvernement flamand doit, dans un appel publié au Moniteur belge, déclarer vacante la fonction de gouverneur, fixer les modalités de candidature et donner une brève description de fonction.
- Il revient à un bureau de sélection indépendant la tâche d'établir une liste des candidats retenus sur base des critères préalablement énoncés, et de présenter cette liste au gouvernement flamand.
- Le gouvernement choisit le candidat le plus apte de la liste.

A n'en pas douter, cette procédure de nomination des gouverneurs, inspirée de celle des autres fonctionnaires dirigeants de la fonction publique flamande¹²⁵, se montrait largement plus ouverte et plus transparente que la désignation purement politique issue de l'ancienne loi provinciale de 1836. Cependant, en 2020, le dénouement de la saga politique qui a accompagné la désignation du gouverneur de Flandre orientale¹²⁶ – censée se dérouler pour la première fois selon les règles de la procédure objective – a vu le gouvernement flamand faire marche arrière pour revenir à une traditionnelle nomination politique. Par ailleurs, au cours de cette manœuvre,

¹²³ RENDERS, D., « Belgique : la nomination des grands commis de l'Etat », dans *Revue générale de droit*, vol. 36 n°4, 2006, p.735.

¹²⁴ Arrêté du Gouvernement flamand du 16 mai 2014 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 mars 2004 fixant le statut des gouverneurs de province et de l'adjoint du gouverneur de la province du Brabant flamand, en ce qui concerne la procédure de sélection et autres dispositions (M.B. du 2 juillet 2014).

¹²⁵ Gouvernement flamand, *Nota van de Vlaamse Regering 2397 : Conceptnota over de nieuwe aanstellingsprocedure voor provinciegouverneurs*, 29 januari 2014, p.4.

¹²⁶ Pour un aperçu des événements, voy. DE VADDER, I., « Le gouverneur : un fonctionnaire flamand ou fédéral ? », *Le Soir* (en ligne), 8 août 2018, (<https://plus.lesoir.be/172120/article/2018-08-08/le-gouverneur-un-fonctionnaire-flamand-ou-federal>).

les dispositions qui avaient instauré la procédure de recrutement objectif furent abrogées par un nouvel arrêté du gouvernement sans avoir pu produire leurs effets¹²⁷. Bart Somers, Ministre flamand de l'administration intérieure et des affaires administratives, justifiait le revirement de l'autorité flamande en rappelant qu'un lien de confiance entre le gouvernement régional et le gouverneur était d'importance cruciale, et que ce lien serait mieux garanti si on laissait à l'autorité régionale le soin de nommer les gouverneurs « au grand choix ». L'arrêté du gouvernement portant la nomination de Carina Van Cauter au poste de gouverneur de Flandre orientale va dans le même sens. Il révèle une décision fondée tout au plus sur l'expérience professionnelle de la lauréate et rappelle la confiance dont celle-ci jouit auprès du gouvernement flamand au vu de son expérience et de ses qualités¹²⁸. Cet « aller-retour » de l'autorité flamande illustre bien les réticences de l'autorité politique à réformer la procédure de nomination des gouverneurs de province. Il consacre aussi la position spéciale du gouverneur dans le système institutionnel belge, ainsi que l'importance du lien de confiance dans la relation entre le gouverneur et le gouvernement régional dont il est commissaire.

Les gouverneurs de province sont en principe nommés à vie, et seule une limite d'âge peut mettre fin à l'exercice de la fonction de gouverneur¹²⁹. En effet, contrairement à d'autres fonctionnaires régionaux, les décrets et les arrêtés fixant le statut des gouverneurs de provinces ne prévoient pas explicitement de procédure disciplinaire à l'encontre du gouverneur¹³⁰. Les dispositions de la LSRI du 8 août 1980 concernant le gouverneur précisent néanmoins que celui-ci est nommé « et révoqué » par le gouvernement régional¹³¹. Il est donc possible de destituer le gouverneur, mais sous quelles modalités ?

Si le gouvernement dispose d'un pouvoir largement discrétionnaire lors de la nomination du gouverneur, il n'en va pas très différemment dans les cas où le gouvernement souhaiterait destituer un gouverneur. La révocation du chevalier Lamalle, ancien gouverneur de la province de Luxembourg, en offre un exemple remarquable. L'arrêt du Conseil d'Etat qui règlera le litige sera en partie fondé sur le nécessaire lien de confiance entre le gouvernement et son

¹²⁷ Arrêté du Gouvernement flamand du 31 janvier 2020 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 mars 2004 fixant le statut des gouverneurs de province et de l'adjoint du gouverneur de la province du Brabant flamand, en ce qui concerne la procédure de nomination (M.B. du 10 février 2020).

¹²⁸ Arrêté du Gouvernement flamand du 17 juillet 2020 portant nomination du gouverneur de la province de Flandre orientale (M.B. du 18 août 2020).

¹²⁹ Le gouverneur est mis d'office à la pension à 65 ans, voir *infra*.

¹³⁰ VAN LOOCK, R. et VINZENT, S. (éds.), *Praktisch handboek voor provincierecht*, die Keure, 2014, p. 134.

¹³¹ Art. 6, § 1er, VIII, 1°, alinéa 3 de la LSRI du 8 août 1980. Voy. aussi art. 4 de la loi provinciale.

commissaire dans la province – que nous avons déjà souligné dans le cas de la nomination du gouverneur¹³².

En 1965, suite à plusieurs plaintes formulées à l'encontre du gouverneur Lamalle, le Ministre de la Fonction publique prend deux arrêtés royaux portant respectivement révocation du gouverneur et son remplacement. En effet, quelques mois auparavant, les députés permanents de la province du Luxembourg avaient informé le Ministre de la Fonction publique de la relation difficile qu'ils entretenaient avec le gouverneur, à cause du comportement hostile de celui-ci. Ils avaient en outre fait part au Ministre de leurs doutes quant à la régularité de la gestion par le gouverneur du budget qui lui est alloué par l'Etat. A ces griefs s'ajoute une autre plainte formulée un mois plus tôt par le Ministre des Affaires économiques, et qui concernait le caractère inconvenant du discours prononcé par le gouverneur à la séance ordinaire du conseil provincial.

Le chevalier Lamalle saisit alors le Conseil d'Etat en vue d'annuler l'arrêté portant sa révocation. Il soutient que sa révocation renferme un caractère disciplinaire et que les garanties attachées à la procédure disciplinaire n'ont pas été respectées dans ce cas. Il invoque aussi l'absence de motif attaché à la décision du Ministre et le caractère arbitraire de celle-ci.

Dans son arrêt rendu le 5 février 1970, le Conseil d'Etat rejettera le recours en annulation. Il considère que la révocation du gouverneur n'est pas une sanction disciplinaire et qu'elle ne revêt par ailleurs pas de caractère disciplinaire puisqu'elle ne se base pas sur des manquements. Pour la Haute juridiction administrative, il s'agit d'une mesure d'ordre pour laquelle la règle de bonne administration et d'équitable procédure, qui garantit toute de même une certaine protection juridique au gouverneur, a bien été respectée. Le Conseil d'Etat précise par ailleurs que les faits sont de nature à justifier cette mesure d'ordre et qu'elle n'est donc pas arbitraire. L'arrêt consacre le principe selon lequel un gouverneur ne peut pas être déchargé de ses fonctions sans avoir été préalablement entendu, s'agissant d'une mesure d'ordre et non d'une sanction disciplinaire.

Les incompatibilités liées à la fonction de gouverneur :

¹³² Conseil d'Etat, 5 février 1970, Lamalle, n°13.939, *Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat*, Bruxelles, Larcier, 26^e année, 1971, pp. 88 à 99.

Les statuts flamand et wallon prévoient tous deux une série de fonctions incompatibles avec l'exercice de la fonction de gouverneur. En Flandre, il est impossible d'accéder à la fonction de gouverneur pour les magistrats, les membres du cadre opérationnel des services de police, ainsi que les membres du conseil provincial, de la députation permanente, ou des services du gouverneur¹³³. En application d'autres dispositions, la fonction de gouverneur est incompatible avec un mandat de conseiller communal, d'échevin, de bourgmestre, de membre du conseil de l'action sociale, de sénateur, de représentant à la Chambre ou de membre du Parlement flamand¹³⁴.

Le statut wallon interdit quant à lui l'accès au poste de gouverneur pour les membres des gouvernements et des parlements fédéraux, régionaux ou communautaires ; les ministres des cultes ; les agents de la fonction publique ; les mandataires communaux ainsi que les directeurs généraux et les receveurs communaux ; les présidents, les conseillers et les receveurs des centres publics d'action sociale (C.P.A.S.) ; les enseignants, à l'exception des professeurs d'une Université de l'Etat ; ou encore les avocats, les huissiers de justice et les notaires¹³⁵.

Le statut des gouverneurs wallons précise par ailleurs d'autres restrictions et incompatibilités liées à la fonction de gouverneur de province. Ainsi, le gouverneur ne peut accepter aucun mandat rémunéré, qu'il soit exécutif ou non, sans l'accord du Ministre régional des Affaires intérieures¹³⁶. Ajoutons que le gouverneur de province ne peut cumuler sa fonction avec plus de deux mandats exécutifs rémunérés, et également que le montant maximal qu'il est autorisé à percevoir pour ses activités en dehors de la fonction de gouverneur ne peut excéder la moitié du montant de l'indemnité parlementaire d'un sénateur. Pour sa part, l'exercice d'un mandat non-rémunéré, exécutif ou non, ne nécessite pas l'accord du Ministre régional des Affaires intérieures, mais celui-ci doit tout de même en être informé au préalable¹³⁷. Enfin, le statut wallon prévoit que le gouverneur ne peut pas prendre une part, ni directement ni indirectement, dans un marché public dans la province ou pour le compte de toute administration publique¹³⁸.

¹³³ Art. 60 du *Provinciedecreet*. Voy. aussi APPELS, W., DE BECKER, A., FRANCEUS, F., VAN SANDE, M., *op. cit.*, p.1145.

¹³⁴ Respectivement articles 11 et 47 du décret communal flamand du 15 juillet 2005 (M.B. du 31 août 2005), art. 1^{er} de la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant [...] les membres et anciens membres des Chambres législatives (M.B. du 14 août 1931), art. 24bis, § 2 de la LSRI du 8 août 1980.

¹³⁵ Art. L2212-76 du CDLD.

¹³⁶ Art. 5, § 6 du statut des gouverneurs des provinces wallonnes.

¹³⁷ *Ibidem*, § 7.

¹³⁸ *Ibidem*, § 8.

En revanche, il est à noter que ni le statut flamand ni le statut wallon ne portent de dispositions en ce qui concerne le cumul de l'activité de gouverneur avec d'autres activités de nature privée, à l'inverse des des fonctionnaires généraux de la fonction publique flamande et wallonne¹³⁹.

Les droits et devoirs déontologiques du gouverneur de province :

En matière de droits et devoirs déontologiques, les statuts wallon et flamand des gouverneurs de province s'inspirent largement des dispositions qui s'appliquent aux fonctionnaires généraux des fonctions publiques régionales¹⁴⁰. De façon générale, dans l'exercice de ses missions, le gouverneur agit de manière bienveillante et impartiale, indépendamment de toute influence extérieure, et sans poursuivre d'intérêt personnel. Il garantit en cela aux citoyens un traitement égal, préservé de toute distinction fondée sur des critères personnels¹⁴¹. Le statut lui assure également la liberté d'expression à l'égard des faits dont il a connaissance dans l'exercice de sa fonction, à l'exception toutefois de ceux qui ont trait – entre autres – à la sûreté nationale, à la prévention de l'ordre public, ou aux droits et à la liberté des citoyens¹⁴².

Hiérarchiquement, les gouverneurs wallons sont soumis à l'autorité du Ministre wallon des Affaires intérieures, tandis que les gouverneurs flamands sont tenus de rendre des comptes au Gouvernement régional dans son ensemble¹⁴³. Il est à noter que le gouverneur agit également sous la tutelle du ministre de l'Intérieur fédéral en matière de sécurité et de maintien de l'ordre.

Positions administratives, congés et fin de fonction :

A l'instar des statuts des agents de la fonction publique régionale, les statuts wallon et flamand des gouverneurs de province détaillent assez précisément leurs positions administratives et les types de congés auxquels ils peuvent prétendre. Certains voient dans cette similitude avec le statut des fonctionnaires généraux un symptôme de la conception « fonctionnarisée » que les

¹³⁹ Art. 2.12, § 1 de l'Arrêté du Gouvernement flamand du 13 janvier 2006 fixant le statut du personnel des services des autorités flamandes (M.B. du 27 mars 2006), ci-après *Vlaams personeelsstatuut* ; Art. 139 de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la fonction publique wallonne (M.B. du 31 décembre 2003), ci-après Code de la fonction publique wallonne.

¹⁴⁰ Surtout les articles 2.1 et 2.2 du *Vlaams personeelsstatuut* et les articles 2 et 3 du Code de la fonction publique wallonne.

¹⁴¹ Art. 5 Du statut des gouverneurs des provinces flamandes ; Art. 5, § 2 à 5 du statut des gouverneurs des provinces wallonnes.

¹⁴² Art. 4, § 1^{er} du statut des gouverneurs des provinces flamandes ; Art. 6, al. 2 du statut des gouverneurs des provinces wallonnes.

¹⁴³ Art. 3, § 1^{er} du statut des gouverneurs des provinces flamandes ; Art. 5, § 1^{er}, al. 2 du statut des gouverneurs des provinces wallonnes.

gouvernements régionaux se font de la position de gouverneur¹⁴⁴. Plus spécifiquement, les gouverneurs ont droit comme les fonctionnaires régionaux à plusieurs types de congés, notamment à un congé de maternité et de paternité, un congé maladie ou encore un congé de vacances annuelles.

L'exercice de la fonction du gouverneur prend fin lorsque celui-ci atteint l'âge de 65 ans, âge auquel le gouverneur est mis d'office à la retraite¹⁴⁵. Celui-ci peut néanmoins décider de se retirer de sa fonction avant l'âge de la pension, s'il en fait la demande au Ministre régional des Affaires intérieures¹⁴⁶. Dans ce cas de figure, sa démission devient effective une fois que le Gouvernement régional l'aura acceptée.

En ce qui concerne la destitution du gouverneur par l'action du gouvernement régional, le statut wallon apporte quelques précisions supplémentaires par rapport au statut flamand. L'article 57 du statut des gouverneurs wallons dispose en effet que « [l]e gouverneur peut être démis d'office de ses fonctions par le Gouvernement wallon, en cas de manquement grave dûment établi ». Pour sa part, le statut flamand ne fait pas mention de telles prérogatives dans le chef de l'exécutif. On peut toutefois avancer que les dispositions de l'article 59 du *provinciedecreet* prévoient implicitement la même procédure, sans que celle-ci ne soit détaillée dans le statut des gouverneurs¹⁴⁷.

Hormis la menace d'une démission d'office pour manquements graves lorsque la relation de confiance entre le gouvernement régional et le gouverneur se détériore, nous observons qu'aucun régime disciplinaire spécifique ne s'applique aux gouverneurs et qu'ils ne sont par ailleurs soumis à aucune procédure d'évaluation. Ces deux éléments s'appliquent pourtant aux fonctionnaires et hauts fonctionnaires régionaux, ainsi qu'au commissaire d'arrondissement qui agit comme adjoint du gouverneur. Pour être tout à fait précis, les gouverneurs sont tenus, par la publication de rapports d'activités, d'informer le gouvernement régional sur la manière dont ils remplissent leurs missions¹⁴⁸. Plusieurs rapports mettent en lumière le caractère évaluatif des

¹⁴⁴ VRANCKEN, M. et PÂQUES, M., *op. cit.*, p.4.

¹⁴⁵ Art. 51 du statut des gouverneurs des provinces flamandes ; Art. 56 du statut des gouverneurs des provinces wallonnes. En Wallonie, un régime transitoire permet toutefois aux gouverneurs qui ont pris leurs fonctions avant l'entrée en vigueur de cet article de rester en poste jusqu'à 67 ans.

¹⁴⁶ Articles 39 et 40 du statut des gouverneurs des provinces flamandes ; Art. 55 du statut des gouverneurs des provinces wallonnes.

¹⁴⁷ L'article 59 du *provinciedecreet* envisage en effet la révocation du gouverneur par le gouvernement régional, tout comme les dispositions de l'article 6, § 1er, VIII, 1° de la LSRI de 1980.

¹⁴⁸ Art. 7, § 2 du statut des gouverneurs des provinces wallonnes.

rapports d'activités des gouverneurs¹⁴⁹, mais nous pensons qu'ils ne sont en rien assimilables aux procédures d'évaluation des fonctionnaires, qui sont institutionnalisées et basées sur l'atteinte d'objectifs.

Échelle de traitement et personnel

Le traitement annuel des gouverneurs est fixe et établi par le statut¹⁵⁰. En plus de leur traitement annuel, les gouverneurs bénéficient d'une indemnité forfaitaire de représentation, et éventuellement d'une indemnité de résidence, dans les cas où la mise à disposition d'une résidence pour le gouverneur est impossible. Le gouverneur bénéficie par ailleurs d'autres types d'allocations également dues aux fonctionnaires régionaux¹⁵¹.

Le gouverneur ne jouit d'aucun pouvoir, qu'il soit hiérarchique ou fonctionnel, sur l'administration provinciale – ce rôle revient depuis 1987 au directeur général de la province en sa qualité de chef de l'administration. Il en découle que le gouverneur ne peut pas solliciter l'appui des agents provinciaux pour la gestion des missions qui lui incombent. Pour l'assister dans l'exécution de ses tâches, il est mis à disposition du gouverneur une équipe de collaborateurs spécifiques – son secrétariat – dont les missions, le statut et les conditions de rémunération sont fixés unilatéralement par le Gouvernement régional¹⁵².

Le secrétariat du gouverneur est investi, entre autres, des recherches et des études propres à faciliter le travail personnel du gouverneur, de la présentation des dossiers de l'administration, du secrétariat, ou encore de l'organisation de manifestations officielles¹⁵³. Avant 2016, la compétence de composer le secrétariat du gouverneur était du ressort du Gouvernement wallon, au même titre que la fixation du statut et que la rémunération des agents du secrétariat. Cependant, depuis 2016, cette compétence a été transférée au gouverneur qui l'exerce en toute indépendance, et ce « dans les limites budgétaires de son enveloppe dédiée aux rémunérations

¹⁴⁹ Voy. notamment *Rapport d'activités 2019 du gouverneur du Brabant wallon*, p.2 et *Rapport annuel des missions du Gouverneur de la province de Namur. Années 2012 et 2013*, p.8.

¹⁵⁰ Art. 42 du statut des gouverneurs des provinces flamandes ; Art. 58 du statut des gouverneurs des provinces wallonnes. La rémunération des gouverneurs en Flandre et en Wallonie s'élève respectivement à 72.400 et 69.107 euros bruts annuels.

¹⁵¹ Articles 46 et suivants du statut des gouverneurs des provinces flamandes ; Articles 63 et suivants du statut des gouverneurs des provinces wallonnes.

¹⁵² Art. L2212-54, al. 4 du CDLD. En application de cette disposition, le Gouvernement wallon a adopté l'Arrêté du 15 mai 2008 relatif au secrétariat du gouverneur de province wallonne (M.B du 2 juin 2008).

¹⁵³ Art. 1^{er} du même arrêté.

et allocations de son personnel »¹⁵⁴. Une seule contrainte demeure, celle pour le responsable du secrétariat d'être titulaire d'un diplôme donnant accès au niveau A de la fonction publique. En règle générale, le personnel du secrétariat est mis à la disposition du gouverneur par le Gouvernement wallon, par la province ou par tout autre service public. Dans les autres cas, on procède à l'engagement d'un agent contractuel sur base d'une proposition motivée du gouverneur et après avis favorable de l'Inspecteur des finances¹⁵⁵.

Rappelons qu'à côté des missions régionales du gouverneur, celui-ci remplit également des tâches pour le compte de l'autorité fédérale. A ce titre, en plus des fonctionnaires régionaux et provinciaux, le secrétariat du gouverneur est aussi composé de fonctionnaires fédéraux qui l'assistent dans l'exécution de ses missions fédérales. Ces agents sont affectés aux services du gouverneur par le SPF Intérieur et leur traitement est bien entendu supporté par le budget de l'Etat¹⁵⁶.

En définitive, les services du gouverneur sont composés de manière relativement hétérogène, en lien avec les activités du gouverneur qui relèvent de multiples niveaux de pouvoir et qui couvrent de nombreux domaines. Pour illustration, en 2018, au sein des services du gouverneur de la province du Brabant wallon, 19 agents relevaient de l'autorité fédérale et 6 de la Région wallonne, 3 étaient issus de la police et un fonctionnaire seulement était détaché par la province (l'agent de liaison, prévu par la loi) pour un total de 29 collaborateurs¹⁵⁷. Cela dit, la taille de l'équipe du gouverneur varie d'une province à l'autre¹⁵⁸.

Quant au budget dont disposent les services du gouverneur, il provient de trois sources : la Région, la province, et l'Etat fédéral. La Région est chargée du traitement du gouverneur et du commissaire d'arrondissement. Les dépenses liées au fonctionnement des services du gouverneur ainsi qu'à l'entretien et au loyer des bâtiments sont réparties entre la Région et la province en fonction de la nature de la dépense. Si celle-ci est afférente à une compétence d'intérêt provincial, les frais seront à charge de la province, tandis que si la dépense concerne une compétence régionale, alors les frais seront à charge de la Région¹⁵⁹. Quant à l'autorité

¹⁵⁴ Art. 2 de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 28 janvier 2016 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2008 relatif au secrétariat du gouverneur de province wallonne (M.B. du 5 février 2016).

¹⁵⁵ Art. 2 de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2019 modifiant l'Arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2008 relatif au secrétariat du gouverneur de province wallonne (M.B. du 6 mars 2019).

¹⁵⁶ *Rapport annuel des missions du Gouverneur de la province de Namur : années 2012 et 2013*, p.68.

¹⁵⁷ *Rapport d'activités 2018 du gouverneur du Brabant wallon*, p.7.

¹⁵⁸ Par exemple, en province de Liège en 2014, l'équipe du gouverneur comptait 99 agents dont plus de la moitié étaient des fonctionnaires régionaux, voy. *Mercuriale du gouverneur de la province de Liège*, séance du conseil provincial du 25 septembre 2014, p.4.

¹⁵⁹ Articles L2232-2 et L2232-1, 9° du CDLD.

fédérale, en plus de mettre à disposition du personnel, celle-ci dote également les services du gouverneur d'un budget de fonctionnement et d'investissement. Ce budget sert logiquement à financer les missions fédérales dévolues au gouverneur de province.

3.4. Le commissaire d'arrondissement

Dans l'exécution de ses compétences, le gouverneur est secondé par un commissaire d'arrondissement qui est, au même titre que le gouverneur, un commissaire des Gouvernements régional et fédéral¹⁶⁰. En tant que commissaire de ces Gouvernements, il est nommé par le Gouvernement régional sur avis conforme du Conseil des Ministres¹⁶¹. La nomination du commissaire d'arrondissement se rapproche largement de celle des fonctionnaires généraux et s'éloigne donc de la nomination politique du gouverneur. Elle est d'ailleurs détaillée par un arrêté et comprend entre autres une publication de vacance de poste, des épreuves et une commission de sélection¹⁶². Le commissaire d'arrondissement est chargé d'assister le gouverneur de province et de le remplacer en cas d'absence¹⁶³. Il est en outre mandaté pour veiller à l'application des lois et des règlements d'administration générale, ainsi que pour exercer des missions de sécurité et de police¹⁶⁴.

Chaque province compte en principe un commissaire d'arrondissement. Il est à noter toutefois que la province de Hainaut compte un second commissaire – le commissaire adjoint de l'arrondissement de Mouscron – chargé de l'application des lois linguistiques dans la commune de Comines-Warneton¹⁶⁵. Un commissaire d'arrondissement adjoint est investi de la même mission en province de Limbourg, cette fois spécialement pour la commune de Fourons¹⁶⁶. L'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale figure également au rang des exceptions puisqu'il ne compte pas de commissaire d'arrondissement. Du 1^{er} janvier 1995 (date de la suppression de l'ancienne province de Brabant) jusqu'au 1^{er} juillet 2014, les missions d'ordinaire dévolues à cette fonction ont été exercées par le gouverneur de l'arrondissement

¹⁶⁰ Art. 132 de la loi provinciale ; art. 66 § 1^{er}, al. 1^{er} du *Provinciedecreet* ; art. L2212-4 du CDLD.

¹⁶¹ Art. 6, §1^{er}, VIII, 1^o de la LSRI du 8 août 1980.

¹⁶² Arrêté du Gouvernement flamand du 5 mars 2004 fixant le statut des commissaires d'arrondissement et du commissaire d'arrondissement adjoint pour la Région flamande ; Arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2011 fixant le statut des commissaires d'arrondissement.

¹⁶³ Art. L2212-73 du CDLD. Art. 66, § 1^{er}, alinéa 4 du *Provinciedecreet*. Le gouverneur est remplacé par le commissaire d'arrondissement ou par le fonctionnaire de niveau A qu'il désigne.

¹⁶⁴ Art. 139 de la loi provinciale

¹⁶⁵ Art. 63 de la loi du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative (M.B. du 2 août 1966).

¹⁶⁶ *Idem*, art. 64.

administratif de Bruxelles-Capitale. Cette fonction a toutefois été supprimée dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat. Les compétences du commissaire d'arrondissement ont dès lors été transférées au Ministre-président du Gouvernement bruxellois (voir *infra*).

S'agissant des commissaires d'arrondissement, il est intéressant de noter que le législateur wallon, au travers de l'article 113 du décret provincial¹⁶⁷, avait ouvert la voie à une suppression de la fonction. L'article 113 disposait en effet que le Gouvernement wallon déterminerait les missions du commissaire dans un arrêté et que « [p]our les cas où il n'y a aucun commissaire d'arrondissement dans la province, ces missions sont exercées par le gouverneur de la province ». La fonction de commissaire d'arrondissement aurait donc été théoriquement maintenue, mais devenait largement facultative¹⁶⁸. La disposition en question a dès lors fait l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle (à ce moment, la Cour d'arbitrage), au motif qu'elle violait l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o de la loi spéciale du 8 août 1980 (LSRI)¹⁶⁹. Au terme de ses développements, la Cour a avancé qu'« [e]n disposant que le commissaire d'arrondissement, qui était commissaire du Gouvernement fédéral, dev[enait] commissaire du Gouvernement régional, et en rendant de surcroît cette fonction facultative, le législateur décréteil outrepass[ait] ses compétences en matière de pouvoirs subordonnés », et a donc pris la décision d'annuler l'article 113 du décret provincial wallon¹⁷⁰.

3.5. Spécificités du Brabant flamand et de Bruxelles

Les événements institutionnels et les différends linguistiques qui caractérisent la Belgique n'ont pas manqué d'affecter la fonction gouvernementale. En effet, en ce qui concerne le gouverneur, on connaît aujourd'hui en Brabant flamand et en Région de Bruxelles-Capitale des situations relativement singulières, ou du moins différentes de celles que l'on connaît dans les autres provinces belges.

¹⁶⁷ Décret wallon du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes (M.B du 30 mars 2004), ci-après « décret provincial ». Le décret a été incorporé dans le CDLD, Partie deuxième, Livre II, Titre I.

¹⁶⁸ Parlement wallon, Documents parlementaires, 2003-2004, n°613/1, p.11.

¹⁶⁹ L'article prévoit, entre autres, que le commissaire d'arrondissement est nommé sur avis conforme du Conseil des Ministres fédéral. En outre, la Cour précise que lors des travaux préparatoires de la loi spéciale, on a évacué l'éventualité d'une suppression de la fonction de commissaire d'arrondissement, à l'instar de la fonction de gouverneur. Voy. Cour Constitutionnelle, arrêt n° 95/2005 du 25 mai 2005, B.5.2. §2.

¹⁷⁰ Pour les développements de la Cour, voy. Cour Constitutionnelle, arrêt n° 95/2005 du 25 mai 2005 (particulièrement les points B.2 à B.9).

Le gouverneur adjoint en Brabant flamand

Le Brabant flamand est la seule province en Belgique dans laquelle on retrouve un gouverneur adjoint (en néerlandais, *adjunct van de gouverneur*)¹⁷¹. La fonction de gouverneur adjoint a été insérée en 1992 dans les accords institutionnels de la Saint-Michel annonçant la quatrième réforme de l'Etat, et elle existe dans les faits depuis le 1^{er} janvier 1995, date de la scission du Brabant unitaire. Sa création est le fruit du processus de pacification communautaire entre francophones et néerlandophones, afin de garantir la représentation des minorités linguistiques autour de Bruxelles¹⁷².

Le gouverneur adjoint du Brabant flamand est, comme le gouverneur, un commissaire des gouvernements régional et fédéral. Il possède d'ailleurs le même statut que le gouverneur et il est nommé selon les mêmes modalités, c'est-à-dire par le Gouvernement flamand sur avis conforme du Conseil des Ministre fédéral. Les missions du gouverneur adjoint sont cependant beaucoup plus restreintes que celles du gouverneur, étant donné qu'elles concernent uniquement l'emploi des langues. Sa fonction est en effet de veiller à la bonne application de la réglementation linguistique dans les six communes à facilités de la périphérie bruxelloise¹⁷³. Au vu de sa position et de ses missions, il est exigé du gouverneur adjoint qu'il fasse preuve d'une connaissance approfondie du français et du néerlandais.

Son rôle dans l'application des lois linguistiques est double. D'une part, il a un rôle de tutelle administrative : il agit comme organe de contrôle des actes posés par les autorités communales ou par le CPAS dans les six communes à facilités de la périphérie bruxelloise. A cet effet, il est autorisé à suspendre, par un arrêt motivé, les actes des autorités locales qui violent l'emploi des langues en matière administrative ou en matière d'enseignement¹⁷⁴. D'autre part, il examine les plaintes introduites par des personnes privées sur une violation, par quelque autorité que ce soit, de la législation linguistique¹⁷⁵. De cette manière, il se pose en tant que « médiateur linguistique ». Il peut par ailleurs formuler des avis lorsqu'il est saisi par des organismes

¹⁷¹ Art. 5bis de la loi provinciale.

¹⁷² Site web des services du Gouverneur adjoint, onglet « *Onze opdracht* », (http://www.adjunctvandegouverneur.be/?q=nl/taxonomy_menu/1/1)

¹⁷³ Art. 65bis, §1 et 2 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 relatives à l'emploi des langues en matière administrative (M.B. du 2 août 1966). Les communes visées sont Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppeem.

¹⁷⁴ *Ibidem*, §3.

¹⁷⁵ *Ibidem*, §4.

soucieux de respecter les lois sur l'emploi des langues¹⁷⁶. Les activités du gouverneur adjoint sont compilées dans un rapport d'activités biannuel.

Le territoire extra-provincialisé de la Région de Bruxelles-Capitale

L'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale¹⁷⁷ a été soustrait au territoire des provinces lors de la révision de la Constitution de 1993. On parle d'un territoire « extra-provincialisé », sur lequel aucun conseil ou collège provincial n'est institué, et sur lequel aucun gouverneur n'est nommé. Dès lors, les missions exercées d'ordinaire par les institutions provinciales ont été transmises à différents organes bruxellois. D'une part, les matières qui ont été transmises aux provinces par l'autorité communautaire sont exercées à Bruxelles par les Commissions communautaires (commune, flamande et française) chacune pour les matières qui relèvent de leur domaine¹⁷⁸. D'autre part, pour toutes les autres matières, ce sont les institutions régionales qui sont compétentes en vertu de l'article 83quinquies de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises¹⁷⁹. Enfin, les compétences fédérales en matière de maintien de l'ordre sont exercées pour la plupart par le Ministre-Président de la Région, tandis qu'un Haut-fonctionnaire veille à la sécurité civile et à la prévention.

L'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale compte un vice-gouverneur¹⁸⁰, dont la fonction est en tous points analogue à celle de l'adjoint du gouverneur de la province du Brabant flamand que nous venons de décrire. Ainsi, à l'instar de son homologue brabançon, le vice-gouverneur veille à l'application des lois linguistiques sur le territoire de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale¹⁸¹. Leurs compétences sont d'ailleurs tirées d'une origine commune. Lors de la scission du Brabant unitaire et de la soustraction des 19 communes bruxelloises à la division provinciale, les compétences exercées avant 1995 par le vice-gouverneur du Brabant ont été réparties territorialement entre deux « gouverneurs linguistiques » : le gouverneur adjoint du Brabant flamand, compétent pour les communes à

¹⁷⁶ *Rapport d'activités du service de l'adjoint du gouverneur de la province du Brabant flamand 2012-2013*, p.2.

¹⁷⁷ Les dénominations « Région de Bruxelles-Capitale », « arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale », « agglomération bruxelloise » ou encore « l'agglomération des 19 communes bruxelloises » désignent également ce territoire.

¹⁷⁸ Art. 163, al. 1^{er} de la Constitution (M.B. du 17 février 1994).

¹⁷⁹ Art. 83quinquies de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (M.B. du 14 janvier 1989). Voy. aussi RENDERS, David, *Op. cit.*, p.145.

¹⁸⁰ Art. 5, §2 de la loi provinciale.

¹⁸¹ Art. 65 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 relatives à l'emploi des langues en matière administrative.

facilités de la périphérie de Bruxelles-Capitale, et le vice-gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale¹⁸².

Il est à noter qu'en dépit de l'« extra-provincialisation » des 19 communes bruxelloises, on y a maintenu jusqu'en 2014 un gouverneur de l'arrondissement administratif de la Région de Bruxelles-Capitale. Celui-ci exerçait toutefois des compétences relativement restreintes, liées spécifiquement à l'exécution des normes législatives et au maintien de l'ordre public (en vertu des articles 124, 128 et 129 de la loi provinciale)¹⁸³. La fonction de gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale a été supprimée en 2014 dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat. Ses compétences furent dès lors transférées en grande partie au Ministre-Président de la Région à la faveur d'une complexe « acrobatie juridique »¹⁸⁴. Le Parlement et le Gouvernement bruxellois, ainsi qu'un haut fonctionnaire (dont le titre complet est « haut fonctionnaire de l'arrondissement de la Région de Bruxelles-Capitale auprès de Bruxelles Prévention et Sécurité ») se partagent le reste des compétences d'ordinaire dévolues au gouverneur de province¹⁸⁵. Le haut fonctionnaire exécute notamment des missions relatives à la sécurité civile et à la planification d'urgence¹⁸⁶.

Pour conclure sur la situation spécifique de la Région de Bruxelles-Capitale, nous reprenons la remarque formulée par Patrick Goffaux, qui indique que : « l'un des effets de ce montage pour le moins complexe est de donner à des autorités de la Région de Bruxelles-Capitale des compétences en matière de police de l'ordre public, alors que cette matière n'a pas été régionalisée ».

3.6. Missions et compétences des gouverneurs

Le recensement exhaustif et la classification des compétences qui relèvent du gouverneur de province est un exercice relativement compliqué. Ces compétences sont en effet éparses, disséminées dans de nombreux textes qui émanent de plusieurs niveaux de pouvoir différents.

¹⁸² Site web des services du Gouverneur adjoint, onglet « Origine du service », (http://www.adjunctvandegouverneur.be/?q=fr/taxonomy_menu/1/3/43)

¹⁸³ GOFFAUX, Patrick, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2^e éd., 2016, p.297.

¹⁸⁴ Pour les développements complets de la construction juridique opérée, voy. GOFFAUX, Patrick, *Op. cit.*, pp. 297-299.

¹⁸⁵ Art. 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

¹⁸⁶ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 septembre 2015 attribuant des missions à un Haut Fonctionnaire [...], (M.B. du 24 décembre 2015). Voy. aussi le site web de Bruxelles Prévention et Sécurité (<https://bps-bpv.brussels/fr/securite-bruxelles>).

A cet égard, nous avons déjà relevé que les compétences du gouverneur, en sa qualité d'agent des collectivités supérieures, peuvent provenir de plusieurs sources différentes : les législateurs et gouvernements régional, fédéral, ou encore communautaire. Ajoutons qu'en Région wallonne, en plus des compétences qu'ils tirent des lois, des décrets et des arrêtés, les gouverneurs peuvent également se voir confier certaines tâches par le biais d'une « lettre de mission »¹⁸⁷ délivrée par le Gouvernement wallon. Les gouverneurs sont tenus de rendre compte de l'exercice de leurs tâches dans un rapport d'activités¹⁸⁸.

Le temps de travail du gouverneur est majoritairement occupé par ses compétences fédérales¹⁸⁹, et en particulier celles qui concernent l'ordre public et la sécurité civile. *A contrario*, les compétences qu'il exerce pour le compte de la Région ont été légèrement restreintes par le législateur¹⁹⁰. Quant à ses compétences provinciales, elles sont aujourd'hui largement réduites et se résument surtout à un rôle ambigu auprès des institutions provinciales : tantôt il se positionne en tant que « contrôleur » du conseil et du collège, tantôt il est leur partenaire et les trois institutions coopèrent au sein de la province.

Afin de pouvoir toutefois présenter les prérogatives du gouverneur de province, nous en proposons une tentative de classification¹⁹¹. Si notre typologie n'épuise sans doute pas complètement toutes les compétences détenues par les dix gouverneurs de province en Belgique, nous pensons qu'elle permet au moins d'y voir un peu plus clair dans l'éventail de leurs attributions. Ainsi, le gouverneur est investi de missions dans les domaines suivants : exécution des normes prises par les collectivités supérieures, coordination et concertation, maintien de l'ordre, sécurité civile, élections, représentation et relations extérieures. Le gouverneur exerce également plusieurs compétences particulières dans diverses matières comme les armes, l'environnement, les cours d'eau non-navigables ou les explosifs par exemple. Enfin, il est investi d'un important rôle de tutelle sur plusieurs entités décentralisées.

¹⁸⁷ Art. 7, § 1^{er} du statut des gouverneurs des provinces wallonnes.

¹⁸⁸ *Idem*, § 2.

¹⁸⁹ FORET, M., *op. cit.*, p.44. ; Denis Mathen, gouverneur de la province de Namur, cité dans MARCOU, G., « Le représentant territorial de l'Etat et le fait régional », dans *Revue française d'administration publique*, 2013/3, n°135, p. 576.

¹⁹⁰ C'est en tous cas la situation en Région wallonne. Voy. VRANCKEN, M. et PÂQUES, M., *op. cit.*, p.7. Le gouverneur a par exemple perdu ses prérogatives en matière fiscale à la faveur d'une modification du CDLD en 2008.

¹⁹¹ Notre classification a été établie à l'aide de celle de Michel Pâques et Martin Vrancken. Voy. VRANCKEN, Martin et PÂQUES, Michel, *op. cit.*, pp. 5-7.

Compétence générale d'exécution

Avant tout et surtout, le gouverneur est chargé de l'exécution des lois, décrets et arrêtés pris par les autorités fédérales, régionales et communautaires, sauf dans les cas où cette compétence est explicitement dévolue à une autre autorité¹⁹². Dans le cadre de cette mission d'exécution, il agit sous la direction de l'autorité qui est compétente dans la matière dont provient la norme à exécuter.

Compétence de coordination et de concertation

Du fait de la place que le gouverneur occupe au carrefour des différentes institutions belges, il est investi d'un important rôle de coordination et de concertation. Il est ainsi le trait d'union entre les niveaux de pouvoir local, fédéré et fédéral et l'une des seules institutions en Belgique qui se positionne encore comme interlocuteur de tous les niveaux de pouvoir en même temps.

Parmi ses différentes missions de coordination, le gouverneur préside la commission interministérielle dans la province, qui est chargée de « promouvoir la coordination et la concertation entre les administrations, les établissements et organismes publics de l'Etat établis dans la province et compétents pour celle-ci », à l'exception des services de la Défense et de la Justice¹⁹³. En d'autres termes, le rôle de la commission interministérielle est de coordonner les différentes administrations et de faciliter la coopération entre celles-ci ; la commission n'a aucun pouvoir de décision et le gouverneur y siège en tant que coordinateur et médiateur¹⁹⁴. Ses membres sont désignés par le gouverneur, par la députation permanente et par les administrations qui y sont représentées¹⁹⁵. Si elles en font la demande, les Communautés et les Régions peuvent également participer à cette commission, mais la présence d'un représentant des entités fédérées n'est toutefois pas indispensable au fonctionnement de la commission. Elle est donc essentiellement axée autour de la concertation des niveaux fédéral et provincial.

Le gouverneur est également membre de différents organes de concertation en matière de sécurité¹⁹⁶. Il fait partie du conseil provincial de sécurité, qui est un forum de dialogue entre

¹⁹² Art. 124, al. 1^{er} de la loi provinciale ; art. 64, al. 1^{er} du *Provinciedecreet* ; art. L2212-53 du CDLD.

¹⁹³ Art. 124, al. 2 de la loi provinciale.

¹⁹⁴ DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., VANDE LANOTTE, J., MAST, A., *op.cit.*, Wolters Kluwer, Mechelen, 2017, p.695.

¹⁹⁵ Art. 1 de l'Arrêté royal du 4 février 1988 réglant la composition et le fonctionnement des commissions interministérielles dans les provinces (M.B. du 14 mars 1988).

¹⁹⁶ DEPRET, A., « Gouverneurs de province : rencontres », dans *Mouvement communal*, n°863, décembre 2011, p.17.

différentes instances en matière de sécurité. Le conseil provincial de sécurité a également pour but d'assurer la coopération entre les services de police et les zones de police dans la province, ainsi que de stimuler les conseils zonaux de sécurité¹⁹⁷. Le gouverneur préside par ailleurs la Commission provinciale de prévention de la criminalité qui rassemble des représentants de la police locale et de la police fédérale¹⁹⁸, ou encore la concertation CIC (pour centre d'information et de communication) qui assure « un appui permanent en communication et en information à tous les services de police »¹⁹⁹.

La Conférence des gouverneurs rassemble tous les mois les 10 gouverneurs de province belges ainsi que le Cabinet du Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur et des représentants du SPF Intérieur. Il s'agit d'une plateforme de concertation et de coordination sur toutes les missions que les gouverneurs peuvent exercer au quotidien, avec un accent placé sur la sécurité et sur la prévention²⁰⁰.

Outre ces missions de coordination au sens large, les gouverneurs peuvent se voir attribuer des missions de coordination plus spécifiques, qui s'apparentent dans les faits à une médiation. Ainsi, au niveau fédéral, les gouverneurs ont une mission de coordination en ce qui concerne l'établissement du budget des zones de police, et en particulier l'apport financier des différentes communes au budget des zones pluricommunales²⁰¹. Dans ce cadre, il peut déterminer lui-même la hauteur de la contribution de chaque commune à la zone de police. Ils exercent par ailleurs un pouvoir de tutelle sur les zones de police (voy. *infra*). Il en va de même pour la dotation allouée par chaque commune aux zones de secours, qui est elle aussi décidée par le gouverneur si l'accord entre les différentes autorités communales fait défaut²⁰².

Au niveau wallon, les gouverneurs et les représentants du Ministre des Affaires intérieures du Gouvernement se réunissent au sein d'un comité stratégique du gouvernement wallon²⁰³. Cet organe a été institué en vue d'assurer une cohésion d'action sur tout le territoire wallon, il

¹⁹⁷ Art. 9 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (M.B. du 1 janvier 1993).

¹⁹⁸ Art. 3 de l'Arrêté royal du 6 août 1985 portant la création d'un Conseil supérieur et de Commissions provinciales de prévention de la criminalité (M.B. du 12 septembre 1985).

¹⁹⁹ Articles 15 et 17 de l'Arrêté royal du 26 juin 2002 concernant l'organisation des centres de dispatching centralisés et du point de contact national (M.B. du 15 août 2002).

²⁰⁰ MATHEN, D., *Le Gouverneur de la province de Namur devient le Doyen des gouverneurs belges et Président de la Conférence des gouverneurs*, communiqué de presse, septembre 2020.

²⁰¹ Articles 71 à 76 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (M.B. du 5 janvier 1999).

²⁰² Art. 68 de la loi du 15 mai 2007 relative à la protection civile (M.B. du 31 juillet 2007).

²⁰³ Art. 8 du statut des gouverneurs des provinces wallonnes.

possède donc un champ d'action relativement large. Il se réunit au moins dix fois par an, ou bien exceptionnellement lorsque les affaires qui ressortent de ses attributions l'exigent.

Comme leurs homologues wallons, les gouverneurs flamands s'entretiennent régulièrement entre eux au sein d'un collège des gouverneurs flamands²⁰⁴. Par ailleurs, en Région flamande, lorsque, à la majorité des membres du conseil communal, l'impossibilité de gouverner la commune est déclarée (*structurele onbestuurbaarheid*), le gouverneur est chargé par le Gouvernement régional d'une mission de médiation afin de trouver une solution au blocage politique²⁰⁵. Dans le cas où sa mission échoue, un nouveau collège des bourgmestres et échevins est proposé par le conseil communal.

Compétences en lien avec le maintien de l'ordre public et la sécurité civile

La mission de maintien de l'ordre public fut confiée au gouverneur dès 1836 au travers des dispositions de la loi provinciale. Celles-ci prévoient que « le gouverneur veille au maintien de l'ordre public, à savoir la tranquillité, la sûreté et la salubrité publique »²⁰⁶. Afin d'exécuter au mieux cette mission, le gouverneur peut faire appel à la police fédérale ou, lorsque la situation le requiert – à savoir en cas de rassemblements tumultueux, de sédition ou d'opposition avec voie de fait à l'exécution des lois ou des ordonnances légales²⁰⁷ – à l'armée. Dans le cadre de sa mission de maintien de l'ordre, le gouverneur agit en tant qu'officier de police administrative.

Il est à noter que dans certains cas, en matière d'ordre public, les prérogatives du gouverneur se superposent à celles des bourgmestres qui sont les dépositaires de l'ordre public sur le territoire de leur commune²⁰⁸. Cette superposition peut représenter une source de conflit dès lors que le gouverneur et le bourgmestre sont concurremment habilités à prendre des décisions relatives à l'ordre public sur le territoire d'une commune. La lecture de la circulaire ministérielle du 10 décembre 1987 apporte un éclairage sur la situation. La circulaire prévoit en effet que le bourgmestre est en premier lieu responsable de l'ordre public sur le territoire de

²⁰⁴ Notons que le collège régional des gouverneurs est à distinguer du collège fédéral des gouverneurs, qui regroupe les 10 gouverneurs belges et qui exerce des missions d'autorité administrative et juridictionnelle (voy. la section sur la tutelle infra).

²⁰⁵ Art. 46 du Décret flamand du 2 décembre 2017 sur l'administration locale (*Decreet over het lokaal bestuur*) (M.B. du 15 février 2018), ci-après DLB.

²⁰⁶ Art. 128 de la loi provinciale.

²⁰⁷ *Idem*, art. 129.

²⁰⁸ Art. 133 ; 134, § 1^{er} ; 135, § 2, de la Nouvelle loi communale du 24 juin 1988 (M.B. du 3 septembre 1988), ci-après NLC.

sa commune²⁰⁹. Le gouverneur est quant à lui compétent lorsque les troubles s'étendent sur plusieurs communes. Notons que le gouverneur peut tout de même intervenir sur le territoire d'une seule commune, et donc exercer les pouvoirs du bourgmestre de manière subsidiaire, dans deux cas précis : d'une part, si le bourgmestre manque à ses responsabilités et d'autre part, si les troubles à l'ordre public, bien que localisés sur le territoire d'une seule commune, requièrent l'intervention du gouverneur²¹⁰.

En matière de sécurité civile, le gouverneur est chargé d'élaborer un plan général d'urgence et d'intervention pour sa province²¹¹. Ce plan anticipe et coordonne les procédures à mettre en place ainsi que les mesures à appliquer en cas de catastrophe sur le territoire de la province. Le gouverneur veille également à ce que pareille planification d'urgence soit mise en place à l'échelon communal²¹².

Plus généralement, le gouverneur participe au découpage en zones de secours du territoire de la province en tant que président du conseil consultatif provincial, qui est l'organe chargé de proposer au gouvernement fédéral la délimitation des zones de secours²¹³. En matière de protection civile, le gouverneur est également chargé de la mise en œuvre du plan d'urgence en cas de danger nucléaire²¹⁴.

Compétences en matière électorale

En matière électorale, le gouverneur est considéré comme un « opérateur électoral »²¹⁵, dans le sens où il est investi de l'organisation et de l'élaboration de certaines étapes du scrutin.

Lors des élections fédérales et européennes, les gouverneurs sont chargés de la vérification de la liste des électeurs et de la répartition de ces électeurs en bureaux de vote. Il veille aussi à ce que le collège des bourgmestres et échevins envoie une lettre de convocation à chaque électeur²¹⁶.

²⁰⁹ Circulaire ministérielle OOP41 du 31 mars 2014 (M.B. du 15 mai 2014) modifiant la circulaire ministérielle du 10 décembre 1987 – Maintien de l'ordre – Instructions générales coordonnées.

²¹⁰ Art. 11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

²¹¹ Art. 9, § 3 de la loi du 15 mai 2007 relative à la protection civile.

²¹² *Idem*, § 4.

²¹³ Articles 14 et 15 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (M.B. du 31 juillet 2007).

²¹⁴ Arrêté royal du 17 octobre 2003 portant fixation du plan d'urgence nucléaire et radiologique pour le territoire belge

²¹⁵ Art. L4112-14 du CDLD.

²¹⁶ Articles 15, 102 et 107 du Code électoral du 12 avril 1894 (M.B. du 15 avril 1894).

Ils remplissent les mêmes tâches de vérification des registres et de répartition des électeurs lors des élections provinciales et communales. Il est par ailleurs investi de quelques autres missions spécifiques qui ont trait pêle-mêle à la sélection des centres et locaux de vote (en concertation avec le collège communal), à la localisation des bureaux de dépouillement, ou aux réglementations sur l’affichage électoral²¹⁷. Enfin, le gouverneur peut prononcer l’annulation des élections si des réclamations sont introduites par les candidats. Si aucune réclamation n’est introduite, il vérifie la répartition des sièges entre les listes²¹⁸. Il est par ailleurs en droit de modifier d’office cette répartition s’il constate quelque irrégularité. La validation définitive des élections revient quant à elle au conseil provincial²¹⁹.

Dans les communes de Fourons et de Comines-Warneton, en cas de litige relatif à l’élection d’un conseiller communal ou d’un échevin, les compétences initialement exercées par le collège et le conseil provincial reviennent au collège des gouverneurs de province prévu à l’article 131bis de la loi provinciale.

Missions protocolaires et de représentation

Le rôle protocolaire est certainement la mission la plus visible exercée par le gouverneur, bien qu’elle ne soit sans doute pas celle à laquelle il consacre le plus de temps. Dans le cadre de ses missions protocolaires, le gouverneur est chargé d’accueillir et d’accompagner les dignitaires, les ambassadeurs, les délégations étrangères et missions étrangères, les Chefs d’Etat ainsi que les membres de la Famille Royale belge. Il participe également aux différents événements patriotiques et militaires dans la province et remet aux associations le titre de « royal » aux associations méritantes qui ont au moins cinquante ans d’activité²²⁰.

Il effectue ces missions principalement pour le compte des autorités fédérale et régionale, mais également en tant que représentant de la province. Il arrive ainsi régulièrement au gouverneur d’établir des contacts avec divers acteurs des secteurs économique, culturel, touristique, sportif, environnemental ou éducatif – en Belgique mais aussi à l’étranger – dans l’intérêt de la province

²¹⁷ Articles L4125-13 et L4130-2 du CDLD. Voy. aussi <http://electionslocales.wallonie.be/operateur-electoral/gouverneurs> (consulté le 22 mai 2021).

²¹⁸ Articles L4146-5 et -6 du CDLD. En Flandre, le gouverneur n’exerce pas cette compétence, qui est du ressort du Conseil des Contestations électorales dont les membres sont désignés par le gouvernement flamand. Voy. Articles 203 et suivants du décret flamand du 8 juillet 2011 portant organisation des élections locales et provinciales [...] (M.B. du 25 août 2011).

²¹⁹ Art. L4146-18 du CDLD

²²⁰ <http://gouverneur.provincedeliege.be/fr/node/7308> (consulté le 22 mai 2021).

et de son développement dans ces secteurs²²¹. Il est dans ce sens un acteur des relations extérieures de la province aux côtés du conseil provincial et de la députation permanente.

Il est à noter que toutes les compétences protocolaires du gouverneur relèvent de l'usage et qu'aucune n'est spécifiquement réglée par la loi.

Compétences diverses

Les gouverneurs belges ont encore d'autres compétences éparses qui ne se rattachent pleinement à aucune des catégories que nous avons identifiées ci-dessus.

Au niveau fédéral, il s'agit de compétences qui touchent, dans le désordre, à la nomination de certains fonctionnaires²²², à la distribution de gaz et d'électricité en cas de conflit social²²³, à l'octroi de dérogations au diplôme d'architecte pour les titulaires de certains diplômes afin que ceux-ci puissent signer eux-mêmes les plans de leur habitation²²⁴, à l'agrément des gardes champêtres particuliers²²⁵ et à la surveillance de la sûreté et de la salubrité des maisons d'arrêt et des établissements pénitentiaires²²⁶. Le gouverneur est également tenu de visiter ces établissements au moins une fois par an. Il a également quelques prérogatives en ce qui concerne la gestion de produits explosifs²²⁷. Le gouverneur est compétent pour délivrer les agréments permettant d'exercer l'activité d'armurier et les autorisations de détention d'armes à feu²²⁸. Enfin, il est consulté avant l'implantation d'officines pharmaceutiques sur le territoire de la province²²⁹.

²²¹ *Rapport d'activités 2016 du gouverneur du Brabant wallon*, p.33. Voy. aussi

²²² Art. 126, al. 2 de la loi provinciale.

²²³ Arrêtés du Régent du 29 janvier 1949 (tous deux publiés au M.B. du 30 janvier 1949)

²²⁴ Art. 4 de la loi du 20 février 1939 sur la protection du titre et de la profession d'architecte (M.B. du 25 mars 1939).

²²⁵ Arrêté royal du 10 septembre 2017 réglementant le statut des gardes champêtres particuliers (M.B. du 10 octobre 2017). Voy. aussi le Code forestier du 19 décembre 1854 (M.B. du 22 décembre 1854) abrogé sauf pour l'article 177.

²²⁶ Art. 605 et 611 du Code d'instruction criminelle du 16 décembre 1808, Livre II, Titre VII (M.B. du 26 décembre 1808)

²²⁷ Arrêté royal du 23 septembre 1958 portant règlement général sur la fabrication, l'emmagasiner, la détention, le débit, le transport et l'emploi des produits explosifs (M.B. du 22 décembre 1958).

²²⁸ Articles 5 et 11 de la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes (M.B. du 9 juin 2006).

²²⁹ Arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public. (M.B. du 5 octobre 1974).

En Région wallonne, les gouverneurs disposent de quelques compétences relativement limitées en ce qui concerne les mines²³⁰, les cours d'eau non navigables²³¹, l'enlèvement des déchets en cas de manquement de la commune²³² ou encore les funérailles et les sépultures²³³. Observons que sur la période récente, plutôt que de transférer de nouvelles prérogatives au gouverneur, le législateur wallon a eu tendance à amputer celui-ci de plusieurs compétences. Il en va ainsi pour certaines tâches en matière de remembrement légal des biens ruraux, d'aménagement du territoire, ou de développement territorial qui sont passées des mains du gouverneur à celles de la Région wallonne.

Le législateur flamand a quant à lui doté les gouverneurs de tâches spécifiques en ce qui concerne la politique de l'eau. Le gouverneur préside l'autorité de gestion des bassins hydrographiques en Flandre (*bekkenbestuur*) et il est chargé de la coopération entre les différents organes et niveaux de pouvoir présents autour de la table²³⁴. Il est aussi chargé de consulter les autorités d'Etats ou régions limitrophes qui partagent un bassin hydrographique avec la Flandre et d'assurer la coopération avec ceux-ci. En matière de pêche fluviale, le gouverneur préside une commission provinciale de la pêche (*provinciale visserijcommissie*)²³⁵. Enfin, les bourgmestres flamands, bien qu'ils soient nommés par le gouvernement régional, prêtent serment entre les mains du gouverneur de la province²³⁶.

La tutelle

En sa qualité de commissaire des gouvernements fédéral et régional, le gouverneur est investi de plusieurs missions de tutelle et de vérification auprès de nombreux organismes et des autorités décentralisées. On distinguera parmi les prérogatives tutélaires du gouverneur d'une part, celles exercées pour le compte de l'autorité fédérale et d'autre part, celles exercées au nom de la Région flamande ou de la Région wallonne.

²³⁰ Art. 5 de l'Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 juillet 1990 portant exécution du décret du 7 juillet 1988 sur les mines, en ce qui concerne la procédure à suivre pour l'octroi, la cession, la fusion, la location ou l'amodiation de concessions (M.B. du 5 février 1991).

²³¹ Code wallon de l'Environnement du 3 mars 2005, Livre II – Code de l'Eau (M.B. du 12 avril 2005).

²³² Art. 21, § 4 du décret wallon du 27 juin 1996 relatif aux déchets (M.B. du 2 août 1996).

²³³ Art. L1232-3 du CDLD.

²³⁴ Art. 1.5.3.2., 11° du Décret flamand du 18 juillet 2003 *betreffend het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018* (M.B. du 18 décembre 2018).

²³⁵ Art. 38 de la loi du 1^{er} juillet 1954 sur la pêche fluviale (M.B. du 29 juillet 1954).

²³⁶ Art. 59, al. 2 du Décret flamand du 22 décembre 2017 sur l'administration locale (*Decreet over het lokaal bestuur*) (M.B. du 15 février 2018).

Pour le compte du pouvoir fédéral, le gouverneur exerce une tutelle spécifique sur les décisions du conseil communal ou du conseil de police (pour les zones pluricommunales) qui touchent à l'organisation opérationnelle, au personnel ou au budget de la police locale²³⁷. Il peut également suspendre les décisions illégales prises par les autorités de la zone de police²³⁸. Le pouvoir de tutelle du gouverneur s'étend également aux décisions prises par les autorités des zones de secours. Comme pour la police locale, les décisions des autorités zonales sont soumises à l'approbation du gouverneur lorsqu'elles concernent le personnel, le budget et les comptes. Il intervient par ailleurs pour apprécier la légalité des décisions prises par ces autorités²³⁹.

Le gouverneur exerce également un pouvoir de tutelle pour le compte des autorités régionales. Il nous faut cependant distinguer ici les compétences tutélaires des gouverneurs des provinces flamandes et celles de leurs homologues wallons. Pour cause, depuis la régionalisation de l'organisation provinciale décidée en 2001, la tutelle exercée par les gouverneurs flamands et wallons a évolué de manière asymétrique, les derniers ayant été amputés en 2013 d'une partie de leurs prérogatives de tutelle.

Ainsi, en Région flamande, les gouverneurs apprécient la légalité des décisions prises par les autorités communales. Dans le cadre de cette mission, ils agissent sur base des mêmes règles que le gouvernement flamand, avec lequel ils forment ensemble l'autorité de tutelle (*toezichthoudende overheid*). Le décret *Lokaal Bestuur* précise toutefois que les gouverneurs exercent la tutelle « au nom du Gouvernement flamand et conformément [à ses] instructions »²⁴⁰. Ils sont ainsi compétents pour l'annulation (*vernietiging*) des actes illégaux ou contraires à l'intérêt général pris par les communes, les CPAS et les intercommunales, ou encore par les autorités de gestion des cultes reconnus²⁴¹, des polders²⁴² et des wateringues²⁴³. Ils sont finalement compétents pour nommer les receveurs régionaux²⁴⁴.

En amont de leurs missions de tutelle, les gouverneurs flamands conseillent les autorités locales afin que celles-ci puissent réaliser leurs objectifs et prendre leurs décisions dans le respect du

²³⁷ Articles 65 à 84 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

²³⁸ *Idem*, art. 87.

²³⁹ Articles 124 à 152 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

²⁴⁰ Art. 326 du DLB.

²⁴¹ Art. 58, § 2 du Décret flamand du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus (M.B. du 6 septembre 2004).

²⁴² Art. 27 de la loi du 3 juin 1957 relative aux polders (M.B. du 21 juin 1957).

²⁴³ Art. 28 de la loi du 5 juillet 1956 relative aux wateringues (M.B. du 5 août 1956).

²⁴⁴ Arrêté du Gouvernement flamand du 11 juin 2004 fixant le statut des receveurs régionaux (M.B. du 3 août 2004).

cadre juridique qui s'impose à elles²⁴⁵. Le gouverneur répond ainsi aux sollicitations des décideurs locaux lorsque ceux-ci font appel à lui. Il s'agit en quelque sorte d'une tutelle préventive.

En Région wallonne, contrairement à la Région flamande, la tutelle générale d'annulation est exercée uniquement par le Gouvernement wallon. Notons qu'avant 2013, le collège provincial exerçait une tutelle spéciale d'approbation sur certains actes des autorités communales²⁴⁶. Le gouverneur était alors chargé de prendre un recours auprès du Gouvernement wallon contre les décisions du collège provincial qui, dans l'exercice de son pouvoir de tutelle, aurait violé la loi ou avait négligé de se prononcer²⁴⁷. Toutefois, l'entrée en vigueur du décret du 31 janvier 2013 a enlevé au collège provincial son pouvoir de tutelle pour le transférer au Gouvernement wallon²⁴⁸. En conséquence, le gouverneur a également perdu sa compétence de supervision à l'égard du collège provincial. Toujours concernant les missions du gouverneur à l'égard des pouvoirs locaux, celui-ci exerce, comme ses homologues flamands, une tutelle générale d'annulation sur certains actes des CPAS et des établissements chargés de la gestion des cultes reconnus qui violent la loi ou l'intérêt général^{249 250}.

Pour ce qui est des actes des autorités provinciales, le gouverneur peut prendre un recours auprès du gouvernement wallon contre tout acte du collège ou du conseil provincial qu'il juge contraire aux lois ou à l'intérêt général²⁵¹. Il est tenu, au moins une fois par an, de procéder à la vérification de la caisse provinciale²⁵². Enfin, le gouverneur est compétent quant à la nomination des receveurs régionaux et dispose d'un pouvoir hiérarchique sur eux²⁵³.

Terminons en évoquant brièvement le rôle du collège des gouverneurs²⁵⁴, institué dans le cadre des mécanismes de pacification communautaire entre francophones et néerlandophones. Le collège réunit les gouverneurs des 10 provinces belges, répartis en deux groupes linguistiques – un francophone et un néerlandophone, et n'est compétent que pour le territoire des communes

²⁴⁵ <https://www.gouverneuroost-vlaanderen.be/bevoegdheden/toezicht-en-advies> (consulté le 16 juin 2021).

²⁴⁶ Voy. VRANCKEN, Martin et PÂQUES, Michel, *op.cit.*, p.7.

²⁴⁷ Ancien article L3133-1 du CDLD.

²⁴⁸ Décret wallon du 31 janvier 2013 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (M.B. du 14 février 2013).

²⁴⁹ Art. 111 de la loi organique des centres publics d'action sociale (CPAS) du 8 juillet 1976 (M.B. du 5 août 1976).

²⁵⁰ Art. L3161-1 et suivants du CDLD.

²⁵¹ Art. L2212-51 du CDLD.

²⁵² Art. L2212-55 du CDLD.

²⁵³ Art. L1124-23 du CDLD.

²⁵⁴ Art. 131bis de la loi provinciale et réglé par l'Arrêté royal du 6 septembre 1988 fixant les modalités de fonctionnement du collège des gouverneurs de province [...] (M.B. du 7 septembre 1988).

de Fourons et de Comines-Warneton. Les gouverneurs de la province de Hainaut (pour la commune de Comines-Warneton) et de la province de Limbourg (pour la commune de Fourons) ne peuvent exercer leurs compétences – ou les compétences qui leur ont été transférées par la députation permanente – que sur avis conforme du collège des gouverneurs.

Ainsi, l’avis conforme du collège est requis en ce qui concerne l’annulation d’une décision des autorités communales ou bien dans le cas où le gouverneur refuse d’approuver certains actes²⁵⁵. De même, en cas de litige relatif à l’élection des conseillers et des échevins des communes de Fourons et de Comines-Warneton, le collège des gouverneurs de province se substitue à la députation permanente et au conseil provincial. Le collège n’est cependant pas compétent lorsque le gouverneur prend une décision en raison de la violation des lois linguistiques²⁵⁶. Cet organe a été créé afin d’éviter qu’une décision qui puisse nuire aux minorités linguistiques dans ces deux communes ne soit prise par le gouverneur.

Après la lecture de ce chapitre, nous entrevoyons désormais plus clairement la fonction de gouverneur en Belgique. Nous avons vu que le gouverneur est, en sa qualité de commissaire, lié aux gouvernements de trois niveaux de pouvoir : l’Etat, la Région et la Communauté. Il est également un organe provincial, au même titre que le conseil et que le collège, dont il fait d’ailleurs partie. Il entretient enfin des contacts réguliers avec les autorités locales. Le gouverneur est donc réellement « au carrefour des institutions ».

Quant à ses compétences, elles sont relativement diverses et émanent de différents niveaux de pouvoir. Nous avons vu que les missions prioritaires du gouverneur relèvent du maintien de l’ordre et de la sécurité civile. En revanche, même s’il continue d’assister aux réunions du collège, le gouverneur ne dispose plus de compétence en ce qui concerne la gestion des affaires provinciales. Nous verrons toutefois dans le chapitre 5 que son implication dans les dossiers d’intérêt provincial n’est pas réduite à néant dans tous les cas de figure.

Enfin, au-delà d’introduire les contours juridiques, politiques et institutionnels qui définissent la fonction de gouverneur en Belgique, l’exposé auquel nous venons de nous livrer révèle plusieurs tendances :

²⁵⁵ Articles 265, § 3, 266 et 267 de la NLC. Voy. aussi les articles 7 et 8 de l’Arrêté royal du 6 septembre 1988. Voy. aussi DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., VANDE LANOTTE, J., MAST, A., *op. cit.*, p.693-694.

²⁵⁶ *Idem*, p.694.

D'abord, la fonction de gouverneur a profondément évolué depuis sa première mention dans la loi provinciale de 1836. L'autorité dont il disposait sur le conseil, sur le collège et sur l'administration lui a progressivement été retirée au fil des modifications de la loi provinciale. Il en résulte que les rapports entre le gouverneur et les organes provinciaux élus ont progressivement été rééquilibrés en faveur de ces derniers. Pour sa part, la régionalisation de l'organisation provinciale a donné lieu à une asymétrie entre les gouverneurs flamands et wallons, les seconds ne présidant plus les réunions de l'exécutif provincial.

Ensuite, le gouverneur évolue dans un environnement profondément « multi-acteurs ». Du fait de sa position « à la croisée des institutions », il est en contact avec de nombreux acteurs de tous types. Un tel environnement est susceptible d'exercer une influence sur le leadership du gouverneur. Nous aborderons dans le chapitre 5 les implications qu'un tel contexte peut avoir pour le leadership du gouverneur.

Enfin, même si cette tendance est toutefois plus ténue, il semble se dessiner une relative professionnalisation de la fonction de gouverneur. Les fonctions et missions des gouverneurs sont de plus en plus cadrées et codifiées. Pour s'en convaincre, il suffit de regarder le nombre conséquent de législations qui règlent les missions du gouverneur. Même si elle n'a pas abouti, la tentative du gouvernement flamand de réformer la procédure de nomination des gouverneurs parle également dans le sens d'une professionnalisation.

4. MÉTHODOLOGIE

Il convient maintenant d'aborder la méthodologie de notre recherche. Nous présentons dans ce chapitre la procédure qui nous permettra de répondre à la question posée en début de mémoire. Pour rappel, nous nous demandions **comment les gouverneurs wallons conçoivent-ils leur leadership et comment l'exercent-ils dans le contexte institutionnel, juridique et politique qui détermine leur action**. Nous nous posons plus globalement la question de savoir **de quelle manière se manifeste le leadership des gouverneurs wallons**.

L'enjeu de notre questionnement est de déterminer les éléments qui participent à façonner le leadership des gouverneurs wallons, ou bien en tous cas ceux qu'ils perçoivent comme déterminants dans la formation de leur leadership. Nous l'avons expliqué, nous attachons une certaine importance au contexte ainsi qu'aux perceptions des gouverneurs. Afin de capter le plus précisément possible tous les éléments qui gravitent autour de notre question de recherche, il nous a semblé qu'une approche qualitative était la plus adéquate, et ce pour plusieurs raisons qui seront détaillées dans cette section.

Nous abordons d'abord l'approche qualitative, ses caractéristiques et les avantages qu'elle présente pour une étude du leadership. Nous présentons plus spécifiquement la méthode par entretiens, que nous utilisons afin de récolter nos données auprès des gouverneurs. Il s'agira ensuite de détailler les entretiens en pratique. Pour finir, une brève présentation de la manière dont nous analysons les données issues des entretiens clôturera ce chapitre.

4.1. Une approche qualitative du leadership

La littérature distingue communément deux types de recherches en fonction de la méthode qu'elles utilisent. Il y a d'un côté les recherches quantitatives et de l'autre, les recherches qualitatives, qui se distinguent des premières dans le sens où elles mettent l'accent sur « *the qualities of entities and on processes and meanings that are not experimentally examined or measured (if measured at all) in terms of quantity, amount intensity or frequency* »²⁵⁷. Comme nous l'avons dit en introduction de ce chapitre, notre mémoire s'inscrit dans cette seconde catégorie.

²⁵⁷ DENZIN, N. K., LINCOLN, Y. S., "Introduction", dans DENZIN, N. K., LINCOLN, Y. S (eds.), *The SAGE Handbook of Qualitative Research. Third Edition*, Thousand Oaks, SAGE, 2000, p.10.

Les méthodes qualitatives sont utilisées en sciences sociales depuis un certain moment et l'approche qualitative en elle-même a été investie de nombreuses définitions qui varient toutes de manière plus ou moins importante. Afin d'appréhender un peu mieux ce qu'est la recherche qualitative, nous ne donnons pas une définition en particulier mais plutôt certaines caractéristiques des recherches qualitatives²⁵⁸. *Primo*, elles ont pour but de comprendre la signification que les individus donnent au phénomène qui est étudié et d'apprécier l'interprétation qu'ils en ont. Elles permettent en effet, d'une certaine manière, de voir la réalité « du point de vue de la personne étudiée ». *Deuxio*, les recherches qualitatives cherchent à comprendre et à élucider des processus. Elles n'analysent pas seulement les caractéristiques des individus, mais aussi et surtout la manière dont leurs caractéristiques ainsi que leurs actions jouent un rôle dans ce processus. Il est donc logique que ce type de recherche explore plus fréquemment des questions de type « *comment ?* » et « *pourquoi ?* ». *Tertio*, les méthodes qualitatives consacrent un intérêt particulier à la compréhension du contexte dans lequel se produit le phénomène étudié.

En ayant dit cela, l'intérêt de nous appuyer sur une méthode qualitative pour analyser le leadership semble déjà se préciser un peu plus.

Conger achève de nous convaincre de la pertinence d'une telle approche dans l'étude du leadership²⁵⁹. Il souligne que les recherches quantitatives échouent inévitablement à restituer la complexité du phénomène. Elles sont selon lui incapables de refléter les interactions qui construisent le leadership et de capter les différentes dimensions de celui-ci (interpersonnelle, comportementale, organisationnelle et environnementale). A l'inverse, les méthodes qualitatives permettent d'explorer le leadership en profondeur, de s'adapter à son caractère dynamique, ou encore de rendre compte du contexte dans lequel il se produit. Que la démonstration de Conger ne nous induise pas en erreur, chacune des deux méthodes – qualitative comme quantitative – présente certainement des atouts et des faiblesses. Cependant, dans le contexte de notre recherche et pour toutes les raisons que nous venons d'évoquer, la méthode qualitative se révèle être la plus appropriée. Nous procédons plus particulièrement par des entretiens semi-directifs afin d'avoir une représentation la plus riche possible de la forme que prend le leadership des gouverneurs.

²⁵⁸ JÄRVINEN, M., MIK-MEYER, N., "Analysing Qualitative Data in Social Science", dans JÄRVINEN, M., MIK-MEYER, N., *Qualitative Analysis*, Thousand Oaks, SAGE, 2020, p.3.

²⁵⁹ CONGER, J. A., "Qualitative Research as the Cornerstone Methodology for Understanding Leadership", dans *Leadership Quarterly*, Vol. 9, n°1, 1998, pp.107-121.

4.1.1. Les entretiens semi-directifs

L'entretien est l'une des méthodes les plus répandues dans les recherches qualitatives lorsqu'il s'agit de récolter des données. Certains le présentent d'ailleurs comme la référence absolue, le « *gold standard* », de la recherche qualitative²⁶⁰. Il est vrai que l'entretien constitue un bon moyen de parvenir aux objectifs que se fixe la recherche qualitative. Lorsqu'il est bien mené, il peut délivrer des données riches et détaillées, souvent abondantes et offre au chercheur une réelle flexibilité dans la collecte des données. Les entretiens se décomposent en trois catégories. Ils peuvent être strictement cadrés et suivre un questionnaire de manière précise, semi-directifs lorsqu'ils sont construits autour d'un guide d'entretien, ou très peu cadrés, comme des récits de vie par exemple²⁶¹.

Nous procédons par entretiens semi-directifs axés autour d'un guide d'entretien que nous avons préalablement construit sur base de notre cadre théorique. Dans une certaine mesure, nos entretiens sont également assimilables à des entretiens dits « en profondeur » – ce que les auteurs anglo-saxons appellent « *in depth interviews* ». Ils combinent en effet structure et flexibilité. Dans chaque entretien, nous abordons les sujets du questionnaire de manière plutôt aléatoire, en suivant moins sa structure que le fil de la conversation. Les entretiens en profondeur nous permettent également d'explorer toutes les dimensions de la réponse des intervenants : les raisons, les sentiments, les opinions²⁶².

Concernant le nombre d'entretiens à réaliser, il n'y a pas de règle spécifique. En temps normal, il revient au chercheur de décider s'il a mené suffisamment d'entretiens pour s'approcher d'une certaine exhaustivité. Il peut s'en convaincre en constatant qu'un entretien supplémentaire ne lui apportera pas de nouveau matériau à exploiter pour sa recherche. Une spécificité de notre cas est que cette question a pu être évacuée d'emblée. Les gouverneurs wallons étant au nombre de cinq, il était tout à fait envisageable de les rencontrer tous afin d'appréhender le plus précisément possible la manière dont ils conçoivent leur leadership.

Pour ce qui est du guide d'entretien, celui-ci doit répondre à plusieurs critères. Les questions du guide d'entretien sont évidemment orientées vers le sujet que le chercheur entend analyser.

²⁶⁰ BARBOUR, R., *Introducing Qualitative Research. A Student's Guide*, Thousand Oaks, SAGE, 2014 (seconde édition), p.111.

²⁶¹ BRINKMANN, S., "Unstructured and semi-structured interview", dans LEAVY, P., "*The Oxford Handbook of Qualitative Research*", p.285. (pp.277-299)

²⁶² LEGARD, R., KEEGAN, J., WARD, K., "In-depth interviews", dans RITCHIE, J., (ed.), *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*, Thousand Oaks, SAGE, 2003, p.141.

Il n'est cependant pas nécessaire de construire un guide d'entretien trop précis, ni trop développé d'ailleurs. La clé est avant tout de concilier des questions ciblées sur le sujet à explorer mais qui laissent toutefois une certaine liberté dans le chef de l'intervenant, afin de lui permettre de souligner les aspects qui lui paraissent importants et ainsi éventuellement orienter le chercheur vers d'autres pistes.

C'est en suivant ces observations que nous avons établi notre guide d'entretien (Annexe 2). Celui-ci est par ailleurs construit au départ de notre cadre d'analyse. Dans la pratique, cela signifie que les questions qui y figurent renvoient chacune soit à la position de leadership, soit aux fonctions de leadership que nous avons identifiées dans le chapitre 2. A titre d'exemples, la question « Comment assurez-vous la représentation de la province sur le plan extérieur ? » touche – c'est assez clair – à la fonction de représentation externe, tandis que la question « Quelles relations entretenez-vous avec les autres organes provinciaux ? » fait référence au maintien de la cohésion interne. Nous sommes libre d'approfondir ces aspects en posant des questions supplémentaires par la suite.

4.1.2. Les entretiens en pratique

Dans un premier temps, tous les gouverneurs ont été contactés par courriel. Lorsqu'il était possible de trouver facilement leurs coordonnées, nous avons privilégié l'envoi d'un e-mail aux membres du cabinet du gouverneur pour solliciter un entretien. Dans les autres cas, nous avons utilisé le formulaire de contact en ligne disponible sur le site web des gouverneurs. Les retours des différents cabinets ont été rapides, parfois presque instantanés, et nous avons dès lors pu organiser un calendrier afin de mener les entretiens. Toutes les rencontres ont été réalisées sur une période assez courte, entre les mois de juillet et d'août 2021. Elles ont été menées en face-à-face pour trois d'entre elles, tandis que les deux autres ont été réalisées à distance.

Le choix était laissé aux gouverneurs d'effectuer notre entretien en face-à-face ou à distance. Lorsque cela était possible, nous avons préféré rencontrer les gouverneurs en face-à-face, vu l'avantage que ce type d'interview procure du point de vue interactionnel. Nous avons donc rencontré trois gouverneurs en personne, à chaque fois sur leur lieu de travail. Deux entretiens ont toutefois dû être menés à distance. Notre entretien avec Cathy Berx avait été programmé sur l'application de communication Teams pour des raisons pratiques²⁶³. Il a finalement été

²⁶³A savoir la distance qui sépare notre domicile de la ville d'Anvers.

réalisé par téléphone car la Gouverneure Berx a rencontré des problèmes de connexion Internet le jour de notre rendez-vous. Notre entretien avec Aurélie Royer a également été mené à distance. Les entretiens ont été enregistrés par nos soins et durent entre quarante-cinq minutes et une heure.

Deux gouverneurs n’ont pas pu être rencontrés. Nous rappelons que les gouverneurs jouent un rôle essentiel en matière de gestion de crise. Il était donc fort logique que les intempéries qui ont lourdement touché la Belgique – et d’autres pays – en juillet 2021 concentrent tous leurs efforts lors de cette période. Hervé Jamar a été particulièrement absorbé par la gestion des intempéries en province de Liège et n’a donc pas pu nous accorder d’entretien. Nous avons néanmoins obtenu un rendez-vous avec sa Cheffe de cabinet, Madame Aurélie Royer, avec qui il avait préalablement rempli les questions de notre guide d’entretien. L’emploi du temps du Gouverneur Leclercq²⁶⁴ a également été fortement impacté par les récents événements et nous n’avons dès lors pas réussi à organiser de rencontre avec lui non plus. Nous avons cependant pu échanger ensemble plusieurs fois par téléphone, lors de conversations profondément enrichissantes qui n’ont toutefois pas pu être enregistrées. Le tableau suivant offre un récapitulatif des personnes que nous avons rencontrées dans le cadre de nos entretiens :

Nom	Fonction	Modalité, date et durée de l’entretien
Berx Cathy	Gouverneur de la province d’Anvers	Entretien par téléphone, le 26 juillet 2021, 57 minutes.
Mahieu Gilles	Gouverneur de la province du Brabant wallon	Entretien en face-à-face, le 22 juillet 2021, 52 minutes
Mathen Denis	Gouverneur de la province de Namur	Entretien en face à face, le 5 août 2021, 1 heure 01
Royer Aurélie	Cheffe de cabinet du gouverneur de la province de Liège	Entretien via Teams, le 29 juillet 2021, 46 minutes
Schmitz Olivier	Gouverneur de la province de Luxembourg	Entretien en face-à-face, le 4 août 2021, 51 minutes

Tableau 2 : Profil des personnes interviewées et caractéristiques des entretiens

²⁶⁴ Gouverneur de la province de Hainaut.

4.2. L'analyse des données

Nous avons effectué l'analyse des données récoltées en majeure partie sur base des retranscriptions que nous avons effectuées de nos enregistrements (Annexe 3 et suivantes). Hormis quelques rares commentaires rédigés à la hâte, nous n'avions en effet pas de notes à proprement parler. Cette démarche était volontaire puisque nous souhaitions que les entretiens se déroulent de la manière la plus fluide possible.

Nous avons analysé les données à la main – cela ne posait pas de problème au vu du nombre relativement restreint d'entretiens. L'analyse en tant que telle a été réalisée de la manière suivante. Nous avons d'abord réalisé une lecture globale de chaque retranscription pour nous en faire une idée générale. Une seconde lecture plus en profondeur a permis de mettre en évidence plusieurs éléments spécifiques du leadership dans chaque entretien. Ces éléments spécifiques se sont vu attribuer un code couleur correspondant aux caractéristiques du leadership que nous avons distinguées dans notre cadre d'analyse. Ceci nous a permis de regrouper les données en fonction des rubriques de ce cadre d'analyse – pour rappel, la position de leadership et les quatre fonctions de leadership. Il s'agit également de la structure choisie pour la présentation des données.

Le chapitre 5 présente les données que nous avons récoltées au cours de nos entretiens, tandis qu'une synthèse et une discussion de ceux-ci font l'objet du chapitre 6.

5. PRÉSENTATION DES DONNÉES

Ce chapitre présente les données que nous avons récoltées auprès des gouverneurs de province lors de nos entretiens en vue de répondre à la question posée au début de ce travail et qui est : **« Dans le contexte institutionnel et juridique qui détermine l'action des gouverneurs wallons, comment les gouverneurs conçoivent-ils leur leadership et comment l'exercent-ils ? »** Nous nous demandons plus globalement **de quelle manière se manifeste le leadership des gouverneurs wallons ?**

Les entretiens constituent nos données primaires. Ils sont ponctuellement complétés par d'autres documents, nos données secondaires. Les données secondaires consistent, pour citer quelques exemples, en des rapports d'activités des gouverneurs, des articles de presse, des discours tenus devant le conseil provincial ou encore des mercuriales prononcées par le gouverneur.

Nous présentons pour chaque dimension de notre cadre d'analyse plusieurs aspects relevés lors de nos entretiens et qui illustrent la manière dont les gouverneurs wallons envisagent leur leadership. Nous présentons en premier lieu la position de leadership des gouverneurs. Nous considérons ensuite tour à tour les quatre fonctions de leadership dans cet ordre : maintien de la cohésion interne, représentation extérieure, agenda setting et enfin, l'exécution des tâches. Nous présentons en dernier lieu une synthèse des résultats de nos entretiens que nous discutons dans la foulée.

L'utilisation des différentes dimensions du leadership peut poser un problème dans la présentation des données. En effet, certains aspects relevés dans nos entretiens sont susceptibles d'appartenir à plusieurs des catégories que nous avons identifiées. Par exemple, l'idée de réseau à laquelle font référence plusieurs gouverneurs peut selon nous être placée dans la catégorie « position de leadership » comme dans la catégorie « représentation externe de l'autorité ». Cela dépend peut-être du contexte dans lequel les aspects du leadership sont discutés et de l'interprétation de chacun. Toutefois, l'utilisation de ces rubriques présente un avantage qui occulte le problème que nous venons d'évoquer. En effet, la catégorisation de nos données révèle toute son utilité lorsqu'il s'agit d'ordonner la quantité d'informations qui peut ressortir de nos entretiens.

5.1. La position de leadership des gouverneurs

En ce qui concerne leur position formelle de leadership, les gouverneurs évoquent inmanquablement leur position par rapport au collège provincial. En Wallonie, comme nous l'avons déjà dit, le gouverneur assiste aux réunions du collège en tant que commissaire des gouvernements fédéral et régional. Il y siège « sans voix consultative ni délibérative »²⁶⁵.

Les gouverneurs en Région wallonne trouvent de manière générale que leur position vis-à-vis du collège est tout à fait cohérente. Gilles Mahieu considère en effet que son rôle de contrôle n'est pas compatible avec une prise de participation dans les décisions du collège. Selon ses propres mots : « On ne peut pas être à la fois contrôleur et contrôlé, donc j'aime bien ma position »²⁶⁶. Il relève par ailleurs que le fait de ne pas être impliqué dans les décisions du collège lui permet de rester neutre vis-à-vis de l'opposition provinciale (voy. *infra*).

Olivier Schmitz abonde dans le même sens : « Même si le fait de siéger au collège provincial ne me permet pas – et c'est bien normal parce que je ne suis pas élu – d'influencer la politique de l'institution provinciale, ça me permet quand même d'être aux premières loges pour bien comprendre les enjeux, les décisions, les orientations »²⁶⁷. Lors des collèges, il peut arriver que le gouverneur partage son opinion sur certains dossiers. Il précise cependant qu'il se cantonne à un rôle d'avis et qu'il ne cherchera pas à influencer l'exécutif provincial au-delà de ce rôle d'avis. Denis Mathen, le gouverneur de la province de Namur, insiste également sur son rôle de conseil auprès du collège²⁶⁸.

Nous le voyons, la position des gouverneurs au collège n'est pas une source directe d'influence. Gilles Mahieu dit à ce sujet : « On n'exerce plus réellement de pouvoir, peut-être un pouvoir d'influence à un moment donné parce qu'on participe au collège, mais pas un pouvoir direct »²⁶⁹. Il considère que l'influence du gouverneur est relativement restreinte : « L'influence, il ne faut pas la fantasmer, elle est faible »²⁷⁰.

²⁶⁵ Art. L2212-46 du CDLD.

²⁶⁶ Gilles Mahieu, 22 juillet 2021, Annexes p.15

²⁶⁷ Olivier Schmitz, 4 août 2021, Annexes p.43.

²⁶⁸ Denis Mathen, 5 août 2021, Annexes p.19.

²⁶⁹ Gilles Mahieu, 22 juillet 2021, annexes p.11.

²⁷⁰ *Idem*, p.15.

Les liens entre le gouverneur et le collège

Les gouverneurs ont néanmoins souligné que leur participation aux réunions du collège provincial ne s'assimile pas à celle de simples observateurs passifs. Leur présence aux collèges provinciaux leur confère en effet un ancrage relativement utile auprès des membres du collège.

Dans les dossiers qui peuvent présenter un intérêt particulier pour lui – du fait qu'il a lui-même des compétences en ce domaine – et sur lesquels il souhaiterait que son opinion soit entendue – il prend l'exemple des dossiers sécuritaires, Gilles Mahieu n'est pas sans ressources. Il fait remarquer que sa présence au collège lui permet d'entretenir un dialogue direct avec les membres de celui-ci, et qu'elle lui permet dès lors d'échanger avec le député provincial en charge des dossiers sécuritaires. Il s'assure que son avis soit entendu mais il précise qu'en définitive, la décision politique revient au collège provincial. Comme il le dit : « [Tout] se fait en parfaite intelligence avec le collège provincial »²⁷¹. Olivier Schmitz parle quant à lui de « collaboration totale »²⁷². L'influence du gouverneur semble plutôt indirecte et passe par les membres du collège.

Le mode de fonctionnement est similaire en province de Liège. Aurélie Royer nous précise d'emblée que le gouverneur est invariablement tenu de rester dans les limites légales de ses attributions. Cependant, lorsque le Gouverneur Jamar souhaite développer une action dans une matière qui n'est pas de sa compétence directe, il prend contact avec le député en charge de cette matière et des collaborations entre l'administration provinciale et les services du gouverneur s'amorcent. Dans un cadre défini, le gouverneur peut donc prendre appui sur le collège provincial afin de mettre en place avec lui certaines actions spécifiques. La décision politique revient quant à elle aux élus provinciaux²⁷³.

En province de Namur, le Gouverneur Mathen indique qu'il lui arrive d'exercer une influence avérée dans certains dossiers spécifiques :

« En discutant et en étant présent au collège, on peut intervenir sur des dossiers. Je pense que cela dépend de la personnalité de chacun. [...] Je peux intervenir sur [des] dossiers [...] parce que je considère qu'il y a une raison. Je peux me tromper

²⁷¹ *Ibidem*.

²⁷² Olivier Schmitz, 4 août 2021, annexes p.44.

²⁷³ Elle ne figure de toutes manières pas dans les compétences du gouverneur.

aussi. C'est eux [le Collège provincial] qui décident mais je peux quand même donner des arguments et donc influencer une série de décisions »²⁷⁴.

Notons que la relation entre le gouverneur et le collège est réciproque. Si l'influence du gouverneur est en règle générale « liée » au collège provincial, cette dépendance peut être renversée dans d'autres cas de figure. En effet, la position du gouverneur fait de lui un interlocuteur hautement considéré par les autres niveaux de pouvoir. Le gouverneur dispose par ailleurs d'un « carnet d'adresses » relativement important qui lui permet d'avoir des contacts dans des arènes inaccessibles pour les membres des autres organes provinciaux.

Gilles Mahieu mentionne par exemple son passé politique comme un atout, et notamment les négociations politiques auxquelles il a pu participer. Celles-ci lui ont permis de développer de nombreux contacts dans le monde politique et d'y garder un certain ancrage. Il évoque aussi les relations nouées avec tel ou tel ministre ou secrétaire d'Etat qu'il a connu « dans une autre vie », lorsqu'il était chef de cabinet et secrétaire de parti. Il peut dès lors arriver que dans certains dossiers, le gouverneur se fasse le porte-parole de la province auprès d'autres interlocuteurs :

« On a la chance d'avoir l'ancien président du collège provincial qui est maintenant patron de la régie des bâtiments comme secrétaire d'Etat, donc c'est clair que je vais aller le trouver à un moment donné [...] avec les dossiers en lui disant : “Tiens le palais de justice, la prison ceci, le centre crise, le problème de la police là, ...”. Tous ces dossiers-là je vais aller les porter chez le ministre »²⁷⁵.

Il est également arrivé au Gouverneur Mathen d'appuyer des demandes provinciales auprès d'acteurs concernés.

« Il y a tout un débat, une idée pour le moment, de développer un baccalauréat en gestion de crise dans l'enseignement provincial. Le Député en charge de l'enseignement [...] est venu me trouver, il me dit : “Ce serait bien que tu appuies. On va recevoir la ministre de l'Enseignement supérieur, tu la connais bien, ce serait bien que tu sois là, que tu dises que c'est important” »²⁷⁶.

De manière générale, les gouverneurs soulignent l'importance de constituer et d'entretenir un réseau (voy. *infra*).

²⁷⁴ Denis Mathen, 5 août 2021, Annexes p. 19. Denis Mathen prend l'exemple de son intervention auprès du Collège qui envisageait de mettre un terme aux subventions allouées au Festival international du film francophone (FIFF) de Namur.

²⁷⁵ Gilles Mahieu, 22 juillet 2021, Annexes p.16.

²⁷⁶ Denis Mathen, 5 août 2021, Annexes p.19.

Au carrefour des institutions

Cette proximité qu'ils entretiennent avec de nombreux interlocuteurs à différents échelons institutionnels, les gouverneurs la doivent entre autres à leur position unique en Belgique, qui les situe réellement « au carrefour des institutions ». Les liens qu'ils entretiennent tour à tour avec le niveau local, provincial, régional, communautaire et fédéral – Cathy Berx ajoute qu'elle entretient également des rapports avec des acteurs européens²⁷⁷ – leur procurent en effet un large éventail d'actions et constituent un réel atout en termes de leadership, notamment lors de la gestion des crises :

« Le gouverneur est vraiment à l'intersection de tout le monde. Par rapport à la crise qu'on connaît actuellement, il a eu le gouvernement fédéral au-dessus de lui, le gouvernement régional également, mais il a aussi le niveau local qui vient tout le temps à sa rencontre »²⁷⁸.

Olivier Schmitz relève que sa position au carrefour de tous les niveaux de pouvoir est un réel atout en matière de coordination et lui permet ponctuellement de transmettre certaines informations. Il est ainsi en mesure d'informer le collège provincial sur des dossiers qui concernent la province et qui sont discutés à d'autres échelons de décision :

« Par ailleurs, comme je siège aussi à la fois au niveau fédéral, au collège des gouverneurs, à la conférence des gouverneurs et au niveau wallon pareil, quand j'entends des choses qui peuvent avoir un impact pour nos provinces, je le partage »²⁷⁹.

La position du gouverneur à la croisée des institutions lui confère par ailleurs une certaine légitimité. Lorsqu'il faut désigner une personne pour réunir différentes administrations ou pour présider un organe hétérogène rassemblant plusieurs niveaux de pouvoir, il est logique que le gouverneur soit sollicité²⁸⁰.

Indépendance et neutralité

En ce qui concerne leur position de leadership, les gouverneurs évoquent également l'indépendance – inhérente à leur fonction – dont ils jouissent. En effet, comme le prévoit l'Arrêté fixant le statut des gouverneurs, leur fonction requiert d'eux qu'ils agissent en toute

²⁷⁷ Cathy Berx, 26 juillet 2021, Annexes p.5.

²⁷⁸ Aurélie Royer, 29 juillet 2021, Annexes p.31.

²⁷⁹ Olivier Schmitz, 4 août 2021, Annexes p.43.

²⁸⁰ Denis Mathen, 5 août 2021, Annexes p.22.

indépendance, en particulier vis-à-vis des attaches qu'ils ont pu avoir en politique par le passé. Gilles Mahieu et Denis Mathen nous donnent deux exemples concrets :

« Tout le monde connaît le fait que j'ai travaillé et que j'ai été chef de cabinet d'Elio di Rupo pendant vingt-cinq ans. Mais si Elio di Rupo n'est pas content de ma décision dans le cadre d'une élection, il peut faire tout ce qu'il veut, ça n'a pas d'influence par rapport à ma carrière »²⁸¹.

« [J]e n'ai jamais accepté par exemple d'avoir un coup de téléphone d'un responsable de mon ancien parti qui me dise ce que je devais faire. Je n'accepte pas. Je le ferai si je trouve que c'est bon. Je ne le ferai pas si je trouve que ce n'est pas bon. J'ai une fonction qui doit prendre cette distance-là »²⁸².

L'indépendance des gouverneurs connaît évidemment plusieurs limites. Elles sont de deux types : « J'ai la loi, je la respecte et que je fais respecter, et j'ai les décisions politiques que je respecte et que je fais respecter »²⁸³. Si les gouverneurs agissent indépendamment de leurs racines politiques, ils sont bien entendu tenus de respecter les décisions prises par leurs Ministres de tutelle. L'Arrêté qui fixe le statut des gouverneurs wallons prévoit également que ceux-ci agissent conformément aux principes d'impartialité et de neutralité²⁸⁴. La neutralité du gouverneur, qui découle du fait que celui-ci est nommé et non pas élu, est un aspect de leur fonction sur lequel les gouverneurs insisteront plusieurs fois (voy. *infra*).

Ressources :

La position formelle des gouverneurs renvoie par ailleurs à d'autres aspects. Elle leur permet notamment de disposer de plusieurs ressources (comme du personnel ou des crédits de fonctionnement) pour mener à bien leurs missions. Celles-ci sont toutefois plutôt limitées. Dans chaque province, les équipes du gouverneur se composent d'agents fédéraux et régionaux. Pour compléter ses effectifs, le gouverneur peut également faire appel à des agents provinciaux, sous réserve de l'approbation du collège et en concertation avec le directeur général de la province. Certains gouverneurs disposent ainsi de personnel provincial – et communal dans un seul cas²⁸⁵. Sans détailler plus avant la situation dans chaque province, disons simplement que les équipes qui assistent les gouverneurs varient en importance selon les cas, principalement en fonction

²⁸¹ Gilles Mahieu, 22 juillet 2021, Annexes p.13.

²⁸² Denis Mathen, 5 août 2021, Annexes p.21.

²⁸³ Olivier Schmitz, 4 août 2021, Annexes p.40.

²⁸⁴ Art. 5 du statut des gouverneurs des provinces wallonnes.

²⁸⁵ En province de Liège, un agent communal est détaché dans les services du gouverneur. Aurélie Royer, 29 juillet 2021, Annexes p.34.

des caractéristiques de la province. Le budget couvre quant à lui uniquement les frais de fonctionnement et quelques investissements de matériel. Il est à noter que les ressources dont disposent les gouverneurs peuvent également être informelles. Lorsqu'elle évoque les ressources dont elle dispose, Cathy Berx mentionne en premier lieu son carnet d'adresses, qui est une ressource essentielle.

La perception du gouverneur comme figure de la province :

Le rôle du gouverneur demeure une source de confusion dans l'esprit de nombreux citoyens et dès lors, on assimile généralement le gouverneur à l'institution provinciale. Il arrive par ailleurs fréquemment qu'on lui prête des compétences politiques qui, légalement parlant, ne sont pas les siennes mais celles du collège. En réalité, le gouverneur est perçu par beaucoup d'habitants de la province comme étant « la Province ». Il n'est donc pas rare qu'il reçoive des sollicitations de la part des citoyens : « C'est un peu paradoxal mais les citoyens ne savent pas ce que fait le gouverneur en général, mais à côté de ça on reçoit on ne sait combien d'interventions de citoyens qui demandent des choses au gouverneur »²⁸⁶ ; « Dans la tête des gens, on s'adresse toujours au gouverneur »²⁸⁷. La méconnaissance générale des institutions provinciales confère au gouverneur une position symbolique de leadership.

La reconnaissance dont bénéficie la fonction et le titre de gouverneur ne concerne pas seulement la province et ses habitants. A l'international également, la fonction de gouverneur a valeur d'autorité. « Le terme “gouverneur”, c'est un mot magique », explique Denis Mathen²⁸⁸. Dans de nombreux endroits, les gouverneurs belges sont reçus par d'autres gouverneurs de provinces, même si le terme province peut désigner une réalité toute autre que celle que nous connaissons en Belgique. La province de Namur ne compte « que » 500 000 habitants pourtant, lorsque Denis Mathen parle avec le gouverneur de la province chinoise de Jiangsu – qui abrite 80 millions de personnes, il le fait d'égal à égal²⁸⁹. Le titre de gouverneur est une référence reconnue dans de nombreux pays.

²⁸⁶ Aurélie Royer, 29 juillet 2021, Annexes p.32.

²⁸⁷ Denis Mathen, 5 août 2021, Annexes p.19.

²⁸⁸ *Idem*, p.24.

²⁸⁹ *Ibidem*.

5.2. Fonctions de leadership

5.2.1. Cohésion interne

En ce qui concerne le maintien de la cohésion interne au sein de la province, le gouverneur Mahieu pointe d'emblée la neutralité comme une caractéristique primordiale pour y parvenir. Il ne cache pas ses origines politiques et évoque sans difficulté les postes qu'il a occupé dans les cabinets de femmes et d'hommes politiques ou ses fonctions de secrétaire au Parti socialiste. Cependant, dans l'exercice de sa fonction de gouverneur, il souligne l'importance de se placer au-dessus de toute considération politique. L'impartialité qui caractérise ses rapports avec le collège provincial et avec le conseil lui permet d'assurer une certaine cohésion au sein de l'institution provinciale.

Il ajoute que le fait de ne pas prendre part directement aux décisions du collège provincial consolide sa neutralité par rapport au conseil, et en particulier par rapport à l'opposition provinciale :

« [...] L'opposition provinciale sait que je ne vais pas intervenir en faveur de la majorité, que je vais rester neutre. Humainement je m'entends bien aussi avec des gens de l'opposition, mais du point de vue professionnel il faut vraiment savoir faire la séparation et s'assurer qu'on ne mélange pas les choses, qu'on reste suffisamment indépendant »²⁹⁰.

Lors de débats au conseil provincial, l'opposition sait que le gouverneur n'interviendra pas automatiquement en faveur de la majorité, étant donné qu'il n'aura pas été impliqué dans la décision politique.

Les relations interpersonnelles semblent jouer un rôle important dans les rapports entre le gouverneur et les organes provinciaux élus. En province de Liège, il peut arriver que celles-ci prennent le pas sur les considérations partisans. Le gouverneur Jamar a effectué sa carrière politique comme membre du Mouvement réformateur (MR)²⁹¹, « [d]u coup on pourrait se dire qu'il sera beaucoup plus sensible au MR qu'aux socialistes... C'est pas toujours le cas. Ça dépend vraiment de la personnalité de la personne »²⁹². Sans détailler les choses plus qu'il ne le faudrait, on nous confie que les relations entre le gouverneur et le collège peuvent parfois

²⁹⁰ Gilles Mahieu, 22 juillet 2021, Annexes p.15.

²⁹¹ Et comme membre du Parti réformateur libéral (PRL), avant qu'il ne devienne avec d'autres partis le MR en 2002.

²⁹² Aurélie Royer, 29 juillet 2021, Annexes p.33.

s'avérer compliquées en province de Liège. En fin de compte, la cohésion entre le gouverneur et le collège est surtout dépendante des efforts que chacun est disposé à faire. Denis Mathen soutient qu'il est important de maintenir un bon contact :

« Les relations ont parfois été un peu tendues, il ne faut pas le cacher. Je suis parfois un peu soupe au lait, je le reconnais aussi donc je bats ma coulpe. Mais j'essaie de garder l'église au milieu du village, je prends mon téléphone pour dire, tiens là, il y a quelque chose qui ne va pas. Ils savent qu'ils peuvent compter sur moi aussi »²⁹³.

Le gouverneur peut être appelé à résoudre des conflits au sein de la province, pour autant que ceux-ci ne soient pas d'une trop grande ampleur. En cas de désaccord entre les différentes forces politiques de la province, Gilles Mahieu préfère jouer un rôle discret. Si des tensions superflues apparaissent entre plusieurs acteurs provinciaux, il interviendra de manière prudente afin de trouver des solutions ou d'en faciliter l'issue. En revanche, en cas de désaccord profond entre plusieurs acteurs provinciaux, le gouverneur est tenu de conserver une position neutre et il se tiendra à l'écart du conflit. Il explique : « [...] s'il y a une crise politique dans la province, la crise politique doit se jouer ». Le gouverneur ne conçoit pas son rôle comme politique.

Gilles Mahieu s'inscrit plutôt dans un rôle de « facilitateur ». Il met l'accent sur le fait que son profil n'est pas un profil conflictuel. A l'inverse, il participe à la recherche de consensus – ou du moins de compromis – entre les différentes parties qui se trouvent autour de sa table. La logique poursuivie par le gouverneur est toujours celle d'aboutir le mieux possible à la réalisation de l'intérêt général. Sa position (voy. *supra*) fait de lui quelqu'un de très bien placé pour endosser ce rôle de facilitateur : « Par le fait qu'on peut parler à l'un et à l'autre quel que soit le niveau [de pouvoir], cela peut faciliter le dialogue qui peut être rompu pour des tas de raisons »²⁹⁴. En province de Liège, le gouverneur peut également être amené à régler certains différends. Toujours du fait de sa position, il est le premier interlocuteur vers lequel on se tourne et assure dans ce cas un rôle de médiateur :

« Des fois ce sont les bourgmestres qui nous contactent et qui disent : “voilà moi j'ai un gros problème avec mon chef de corps, on ne s'entend plus il y a des soucis au niveau disciplinaire etc.”. Donc le gouverneur va assister à des réunions avec le chef de corps, avec le bourgmestre et va relayer ces informations au niveau du fédéral et va essayer d'arranger [les choses] »²⁹⁵.

²⁹³ Denis Mathen, 5 août 2021, Annexes p.26.

²⁹⁴ Gilles Mahieu, 22 juillet 2021, Annexes p.13.

²⁹⁵ Aurélie Royer, 29 juillet 2021, Annexes p.32.

Enfin, les gouverneurs mettent en place des actions spécifiques pour favoriser la cohésion interne au sein de la province. Denis Mathen est à la base de la mise sur pied de l'AXUD, un organe de développement économique et un comité de concertation qui rassemble les différentes forces politiques de la province de Namur ainsi que toute une série d'acteurs (des institutions publiques, l'Université, des entreprises ou encore la société civile). Il explique que l'un des objectifs de l'AXUD est de rassembler les forces vives de la province pour favoriser le développement économique de celle-ci :

« Même s'il reste des sensibilités politiques différentes sur certains dossiers, sur certains grands dossiers que l'on avait identifiés en termes de mobilité, en termes de reconnaissance du rôle de capitale, on a convenu qu'il était important d'avoir une position commune qui nous transcende, qui transcendent les différences des partis »²⁹⁶.

En matière de cohésion interne, le Gouverneur Mahieu a institué un groupe informel – le groupe Folon – réunissant les hauts fonctionnaires qui travaillent sur le territoire du Brabant wallon, qui vivent en Brabant wallon, ou qui travaillent au profit du Brabant wallon. Le groupe Folon réunit ainsi des membres de l'administration fédérale, régionale et provinciale ainsi que plusieurs directeurs de cabinet de Ministres de Région ou de Communauté, entre autres. La création du groupe a pour but de faire naître et de maintenir un réseau de contacts entre les hauts fonctionnaires brabançons, afin de pouvoir répondre plus rapidement et de manière plus efficace à des problèmes qui peuvent survenir à l'échelle provinciale.

Toujours en Brabant wallon, un réseau similaire a été créé entre les communicants des communes, des zones de police et des zones de secours. Il s'agit dans ce cas de coordonner la communication de tous ces différents organes en cas de crise. L'avantage d'un tel réseau est que tout le monde dispose des mêmes informations, puisque tout y est centralisé, et que toutes les parties prenantes ont reçu le même niveau de formation. Ce réseau assure une communication efficace lors des crises et une cohérence dans la communication. Il s'agit également d'un lieu d'échange de bonnes pratiques entre communicants.

5.2.2. Représentation extérieure

Le gouverneur exerce un faisceau de compétences protocolaires qui touchent à la représentation de la province – ou plus précisément du territoire provincial, que ce soit sur le territoire de celle-

²⁹⁶ Denis Mathen, 5 août 2021, Annexes p.20.

ci ou en-dehors. Dans ce cadre, il participe aux événements à caractère officiel, comme les réceptions de délégations étrangères ou l'accueil des visites royales dans la province et il prend également part à certaines missions à l'étranger.

Nous l'avons évoqué plus haut, l'exercice de ses missions de représentation confère au gouverneur une importante visibilité au niveau provincial et à ce titre, d'aucuns le considèrent comme la figure de la province et comme le représentant de celle-ci. Sur ce sujet, Gilles Mahieu précise qu'il n'est pas le représentant de l'institution provinciale en tant que telle, mais plutôt celui du *territoire provincial*.²⁹⁷ Le gouverneur se fait donc le porte-parole des atouts présents sur le sol provincial, comme le patrimoine historique et culturel, ou encore les entreprises implantées sur le territoire de la province.

La représentation sur le territoire provincial

Les gouverneurs peuvent recevoir de nombreuses demandes de visite de la part d'ambassadeurs et de diplomates étrangers. Comme nous l'avons déjà dit, la position et le titre de gouverneur sont largement reconnus dans le monde et leur permettent d'établir facilement des liens avec leurs homologues à l'international. Par exemple, avant la pandémie, Denis Mathen entretenait des contacts réguliers avec les ambassadeurs présents en Belgique. Ces contacts permettent aux gouverneurs de promouvoir « leur » province auprès de représentants étrangers en mettant en avant ses atouts. Denis Mathen décrit de la manière suivante cette facette de sa fonction : « Je ne suis pas diplomate donc je ne me prends pas pour ce que je ne suis pas, mais on est un peu ambassadeur de sa province, ambassadeur en résidence sur son territoire »²⁹⁸.

Les compétences protocolaires du gouverneur sont probablement celles auxquelles il est le plus généralement associé – en-dehors des périodes de crise. Elles ne constituent pourtant qu'une part négligeable de l'emploi du temps des gouverneurs : « C'est à la marge bien sûr mais cela met quand même en avant le territoire »²⁹⁹. Par ailleurs, les gouverneurs insistent tous sur la nécessité, au travers des contacts qu'ils développent, d'apporter une plus-value pour le territoire provincial. L'intervention d'Olivier Schmitz résume bien cette idée :

²⁹⁷ Gilles Mahieu, 22 juillet 2021, Annexes p.12. La distinction méritait selon nous d'être soulignée, elle est également mise en avant par Denis Mathen. Toutefois, pour des questions de facilité, quand nous disons que le gouverneur représente la province, il faut sous-entendre qu'il représente la province dans sa dimension territoriale.

²⁹⁸ Denis Mathen, 5 août 2021, Annexes p.23.

²⁹⁹ Denis Mathen, 5 août 2021, Annexes p.24.

« Quand je reçois des diplomates c'est très souvent parce que j'ai l'une ou l'autre entreprise qui m'a demandé de faciliter les liens, pour le caractère utilitaire, pragmatique. Et je le fais volontiers mais je n'en ferais pas mon quotidien, parce qu'on pourrait recevoir des ambassadeurs tous les jours. Ce n'est pas désagréable en soi, mais si c'est juste pour serrer une main [...] »³⁰⁰.

La représentation en dehors de la province

En plus de représenter le territoire de la province lors de la réception de délégations étrangères, le gouverneur incarne également celle-ci lors de missions à l'extérieur. Il agit alors en tant que diplomate et il est reconnu comme autorité du pays. Ces missions ont majoritairement un objectif économique en lien avec les caractéristiques de la province³⁰¹, ou permettent aux délégations de s'inspirer de pratiques étrangères dans le domaine de la sécurité, par exemple.

Dans le cadre de ses missions à l'étranger, le gouverneur dispose d'une certaine marge de manœuvre et il peut dès lors déployer des initiatives personnelles. Dans son cas, Gilles Mahieu travaille principalement sur deux aspects lors de ses déplacements à l'étranger. Il s'agit d'une part de l'aspect sécuritaire, qui est particulièrement important pour lui et qui est par ailleurs au cœur de ses missions de gouverneur. D'autre part, il est très attentif au développement de relations économiques entre le Brabant wallon et l'étranger afin de maintenir le niveau de dynamisme économique dont jouit la province.

Gilles Mahieu insiste également sur l'importance de construire et de maintenir un réseau de contacts pour réaliser ses tâches de représentation externe. Le gouverneur Mahieu a par exemple travaillé à l'international pendant plusieurs années et il dispose donc d'un réseau de personnalités étrangères relativement étoffé, qu'il peut « activer dans certaines circonstances, dans le cas par exemple où il faut faciliter ou préparer une mission économique dans un pays où dans une autre vie, j'ai rencontré celui qui est devenu entretemps ministre »³⁰². Il évoque également ses liens avec les autres provinces dans le cas de missions économiques. Les missions ne sont pas destinées uniquement à favoriser les entreprises brabançonnaises et ainsi, le gouverneur collabore volontiers avec les acteurs d'autres provinces lorsqu'il se rend à

³⁰⁰ Olivier Schmitz, 4 août 2021, Annexes p.46.

³⁰¹ Par exemple, pour promouvoir les intérêts du port ou le secteur diamantaire dans le cas de la province d'Anvers ; pour mettre en avant le secteur des « bio-pharma » dans le cas du Brabant wallon.

³⁰² Gilles Mahieu, 22 juillet 2021, Annexes p.14.

l'étranger. Il dit : « On a un territoire tellement petit, on ne peut pas se permettre d'avoir une logique concurrentielle »³⁰³.

Le Gouverneur Schmitz souligne lui aussi l'utilité de développer un réseau, cette fois en matière de gestion de crise. Dans ce domaine, ses contacts lui permettent d'agir rapidement et de la manière la plus appropriée possible lorsqu'une catastrophe se déclare sur le territoire de la province. Il travaille à entretenir les liens des services de secours en province de Luxembourg avec leurs homologues français et luxembourgeois. Ceux-ci sont en effet utiles à la coordination et facilitent par ailleurs la mise en place d'actions conjointes lorsque celles-ci sont nécessaires. En règle générale, les gouverneurs insistent sur la dimension transfrontalière de leur action, comme le fait ici Cathy Berx :

« Nous sommes très proches des Pays-Bas donc on travaille aussi très étroitement avec les partenaires des Pays-Bas, Noord Brabant et Zélande. C'est très important car [...] ... Nous sommes très liées ensemble, tout ce qu'on fait a un impact sur les autres donc j'essaie de travailler aussi là-dessus et avec beaucoup de partenaires »³⁰⁴.

Contacts avec les représentants territoriaux de l'Etat (RTE)

Les gouverneurs font partie de plusieurs réseaux qui rassemblent les RTE issus de différents pays. Ces colloques sont des lieux où les RTE échangent sur des thèmes et des problématiques propres à leur fonction. Ils représentent également l'occasion de diffuser les bonnes pratiques observées chez l'un ou chez l'autre. L'un des réseaux est européen – l'Association européenne des représentants territoriaux de l'Etat (AERTE) – et l'autre rassemble les RTE de la francophonie – l'Association des préfets et des représentants de l'Etat de la Francophonie (APREF).

Au niveau belge, Cathy Berx mentionne également les contacts que les dix gouverneurs entretiennent entre eux au sein de la conférence des gouverneurs, un organe officieux :

« On essaie d'aider l'un et l'autre, d'échanger les idées et les bonnes pratiques. Dès qu'une note est élaborée par [un gouverneur] est intéressante pour nous, alors on demande à nos collègues de faire passer la note. [...] On échange les arrêtés pour copier ou pour améliorer notre propre position ou notre propre mesure ».

³⁰³ *Idem.*

³⁰⁴ Cathy Berx, 26 juillet 2021, Annexes p.10.

La conférence des gouverneurs est principalement un lieu d'échange mais il arrive aussi que les gouverneurs réunis conviennent de prendre des orientations ou des initiatives. Ainsi, dans certains cas, les gouverneurs conviennent de solliciter un Ministre ou d'interpeller certaines institutions.

5.2.3. Orientation stratégique et agenda setting

Comme nous l'avons déjà relevé, l'influence du gouverneur dans les décisions prises au niveau provincial apparaît comme relativement limitée. Lorsqu'elle existe, cette influence est essentiellement indirecte et s'opère par le biais du collège provincial. En revanche, dans ses domaines de compétences, le gouverneur est plus susceptible de prendre des initiatives. Celles-ci se manifestent plus favorablement dans des domaines où il dispose d'une certaine latitude, ou bien dans des domaines où le cadre juridique laisse place à l'interprétation des autorités locales. Olivier Schmitz évoque sa marge de manœuvre, mais aussi les limites qui encadrent celle-ci :

« Ah, j'ai deux types de limites. J'ai la loi, je la respecte et que je la fais respecter, et j'ai les décisions politiques que je respecte et que je fais respecter – que j'aime ou que je n'aime pas. Mais parfois, il y a des zones qui ne sont pas écrites. Par exemple, rien ne règle les collaborations entre les zones de pompiers frontalières [...]. Ben ça, je trouve que ça fait partie de mes prérogatives d'aller trouver le préfet voisin et de signer avec lui des accords de coopération qui ne sont ni illégaux, ni contraire à la politique de nos gouvernements. C'est plutôt l'idée d'ajouter une couche d'amélioration au système »³⁰⁵.

En matière de sécurité, le Gouverneur Schmitz a également joué un rôle important dans la généralisation des plans d'urgence au niveau communal. A l'époque de l'entrée en fonction d'Olivier Schmitz en tant que gouverneur, toutes les communes de la province de Luxembourg ne disposaient pas d'un plan d'urgence adéquat, ou parfois n'en avaient pas élaboré. Sur l'initiative du gouverneur, il a été décidé d'accompagner les communes afin qu'elles adoptent chacune un plan communal d'urgence, et de les suivre dans la mise à jour régulière de celui-ci. Toujours dans la perspective d'améliorer la réponse des acteurs locaux en cas de crise, une école de la sécurité a été créée afin de dispenser des formations pour les bourgmestres et les

³⁰⁵ Olivier Schmitz, 4 août 2021, Annexes p.40.

parties prenantes. Ces deux actions s'inscrivent dans le développement d'une vision stratégique en matière de sécurité et de gestion de crise.

En ce qui concerne l'orientation des actions, le gouverneur dispose d'un avantage non-négligeable, en lien avec sa fonction, et qui est celui de ne pas être élu. En effet, une fois nommé, le gouverneur reste en fonction jusqu'à ses 65 ans sans craindre d'être destitué inopinément. Il n'est pas non plus concerné par les échéances électorales, ce qui lui permet d'avoir une vision de long terme sur l'orientation qu'il souhaite donner à ses projets.

Gilles Mahieu travaille, entre autres, à donner une direction à la « politique extérieure » du Brabant wallon. Il nous explique que lorsqu'il est devenu gouverneur, les préoccupations du collège en matière internationale étaient relativement faibles. En concertation avec Mathieu Michel, alors président du collège provincial à cette époque, il a donc travaillé à développer les relations extérieures de la province. Ainsi, le gouverneur et la province travaillent de concert à la définition d'une stratégie pour les relations internationales de la province : « Comme c'est un secteur que je connais bien et qui m'intéresse, on [le collège et le gouverneur] a décidé que j'allais continuer à y travailler et on a trouvé le bon équilibre »³⁰⁶.

Le poste de co-président d'AXUD qu'occupe le Gouverneur Mathen lui confère plusieurs prérogatives en matière d'orientation, ainsi qu'un pouvoir « quasi-décisionnel » dans certains cas. Il explique :

« [...] Nous (AXUD) nous sommes trouvés investis de passer d'un rôle de lobby [...] à avoir un rôle tout à fait opérationnel, quasi décisionnel, voire décisionnel. [...] Je vais avoir un rôle non seulement de convocation, d'animation des réunions mais aussi un rôle, s'il n'y a pas d'accord, de proposition à faire pour essayer de trouver une solution que l'on soumettrait éventuellement au vote. [...] On m'a donné un rôle plus que d'impulseur, quasi-décisionnel »³⁰⁷.

Dans les actions qu'il entreprend à l'international, une matière dans laquelle il dispose d'une certaine marge de manœuvre, Gilles Mahieu met l'accent sur deux aspects principaux : l'aspect sécuritaire et l'aspect économique. Il précise néanmoins que les initiatives qu'il prend en matière de relations extérieures sont toujours guidées par une demande des sociétés implantées en Brabant wallon ou de l'AWEX (Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers) et que ses missions internationales doivent apporter une plus-value.

³⁰⁶ Gilles Mahieu, 22 juillet 2021, Annexes p.15.

³⁰⁷ Denis Mathen, 5 août 2021, Annexes p.21.

5.2.4. Exécution des tâches

L'une des tâches du leadership concerne l'exécution effective des tâches par le leader et la manière dont celui-ci les réalise. Dans notre cas, nous essayons également de déterminer, dans la mesure du possible, les raisons pour lesquelles certains domaines sont plus promus par le gouverneur que d'autres. Ces raisons peuvent toucher, entre autres, au cadre juridique qui organise la fonction, aux caractéristiques de la province ou encore aux préférences du gouverneur.

Les personnes que nous avons rencontrées mettent l'accent de manière unanime sur la neutralité dont le gouverneur doit faire preuve lorsqu'il exécute ses missions. Nous l'avons déjà évoqué lorsque nous avons discuté du rôle des gouverneurs dans le maintien de la cohésion interne : la neutralité est requise par leur statut. De prime abord, elle peut constituer une contrainte pour des gouverneurs qui sont presque exclusivement issus du monde politique. Toutes les personnes rencontrées soulignent toutefois que la neutralité est un élément nécessaire à l'autorité du gouverneur.

Un autre élément relevé par l'ensemble des gouverneurs est l'importance qu'occupe le réseau dans l'exécution de leur fonction. Nous avons déjà abordé plus haut – ou du moins sous-entendu – l'importance des contacts que peuvent avoir les gouverneurs dans et en-dehors de la province. Ces contacts démontrent leur utilité lors de gestions de crise, notamment en vue de coordonner les administrations à l'intérieur de la province, lorsqu'il s'agit de promouvoir les atouts présents sur son sol, ou encore lorsque le gouverneur doit prendre contact avec un Ministre. Cathy Berx évoque ainsi l'importance de son « carnet d'adresses » :

« Le plus important c'est un réseau. Avoir un réseau et de travailler sur base de ce réseau. Savoir qui a quelle compétence et quelle expertise dans quel domaine. Et lorsqu'on a besoin de cette expertise, de les inviter, de les mettre autour de la table et d'essayer de convaincre tout le monde pour le bon résultat ».

Lors de nos entretiens nous avons pu remarquer que les gouverneurs donnaient de temps à autre l'impulsion à des projets au sein de la province, et que ces impulsions se manifestaient généralement dans des domaines différents en fonction du gouverneur. Nous souhaitons aborder ces actions spécifiques ici et également examiner les facteurs qui les déterminent.

Il nous faut tout de même apporter une précision. L'observation que nous venons de formuler ne doit pas éclipser le fait que les gouverneurs exercent pour la plupart du temps une série de

compétences communes pour lesquelles leur marge de manœuvre est relativement restreinte. Par exemple, leurs missions de tutelle ou de vérification des élections sont exercées partout de manière identique. Les compétences des gouverneurs en matière de sécurité et de coordination leur laissent également peu de latitude, même si elles permettent tout de même de développer des initiatives. En fait, il convient de nuancer l'impact qu'ont ces tâches dans le leadership des gouverneurs. Si les tâches de tutelle ou les tâches purement administratives n'influencent pas le leadership des gouverneurs, leurs fonctions en matière de sécurité leur confèrent une autorité avérée dans plusieurs cas :

« Nous coordonnons toute une série de services de secours et de sécurité. [...] Ce sont des gens à qui je n'ai rien à apprendre de leur métier, ils sont bien meilleurs que moi. [...] Cependant au moment où je l'estime indispensable, toutes ces personnes doivent travailler ensemble sous ma responsabilité »³⁰⁸.

Nous le disions, chaque gouverneur met en place des actions spécifiques ou met l'accent sur des thématiques particulières au sein de la province. Plusieurs facteurs peuvent influencer la manière dont le gouverneur exécute ses tâches.

D'une part, les caractéristiques et les enjeux que connaissent chaque province semblent déterminer en partie les domaines dans lesquels le gouverneur s'investit. Cela se remarque par exemple chez Cathy Berx, qui s'investit dans les missions de Voka³⁰⁹ à l'étranger pour promouvoir les intérêts du secteur diamantaire – un secteur important pour l'économie anversoise. On le voit aussi chez Olivier Schmitz, pour qui le développement de la mobilité entre les communes rurales de la province de Luxembourg constitue un enjeu important. Il a d'ailleurs cette phrase qui résume assez bien ce que nous voulons exprimer ici : « Nos priorités peuvent être très différentes et surtout leur mise en œuvre doit être en adéquation avec la réalité du terrain »³¹⁰.

D'autre part, sans surestimer l'importance de ces éléments, la personnalité du gouverneur et son parcours antérieur peuvent également jouer un rôle dans sa sensibilité pour certaines thématiques. Quelques exemples simples l'illustrent. Le passé d'Hervé Jamar en tant que bourgmestre de Hannut peut l'emmener plus facilement au contact des citoyens ou le pousser à prendre des initiatives dans le domaine social, en concertation avec le collège³¹¹. De même, l'intérêt spécifique du Gouverneur Mahieu dans le domaine sécuritaire, ainsi que son parcours

³⁰⁸ Olivier Schmitz, 4 août 2021, Annexes p.45.

³⁰⁹ La fédération des entreprises flamandes.

³¹⁰ Olivier Schmitz, 4 août 2021, Annexes p.43.

³¹¹ Aurélie Royer, 29 juillet 2021, Annexes p.30.

professionnel, l'ont amené à développer des actions dans cette matière³¹². Parfois, des caractéristiques territoriales et personnelles peuvent intervenir conjointement³¹³.

5.3. Et en Région flamande ?

Notre recherche nous a amené à nous demander s'il y pouvait y avoir des différences entre les gouverneurs wallons et les gouverneurs flamands. Pour rappel, la position du gouverneur vis-à-vis du collège provincial – ou de la *deputatie* en Flandre – est différente au nord et au sud du pays. Alors que le gouverneur wallon assiste au collège « sans voix consultative ni délibérative »³¹⁴, son homologue flamand préside la *deputatie* : « *De deputatie wordt voorgezeten door de provinciegouverneur, die de vergaderingen opent en sluit* »³¹⁵. Précisons que les gouverneurs flamands ne disposent pas non plus de voix délibérative. Sur base de l'entretien que nous avons mené avec la Gouverneure Cathy Berx, cette courte section entend donner un aperçu des différences qui peuvent exister – ou non – entre le leadership des gouverneurs flamands et des gouverneurs wallons³¹⁶.

En ce qui concerne la position de leadership du gouverneur en Flandre, celle-ci ne nous semble pas spécialement plus forte qu'en Wallonie. Comme ses collègues wallons, Cathy Berx insiste sur le fait qu'elle ne dispose pas de pouvoir de décision sur les dossiers de l'exécutif provincial. Vis-à-vis de la *deputatie*, elle joue principalement un rôle d'information et elle donne son point de vue sur certains pour « contrer d'autres arguments qui ne sont pas valides »³¹⁷. Elle soutient également la *deputatie* en lui apportant son expertise en matière juridique :

« Je n'ai pas de compétence politique mais ce que je fais quand même c'est comme commissaire du gouvernement fédéral et du gouvernement régional, j'essaie de bien expliquer pourquoi certaines décisions qu'ils veulent prendre sont contraires à la loi ou aux décrets. Dès qu'il y a un problème logistique ou légal je mets l'accent là-dessus »³¹⁸.

³¹² Gilles Mahieu, 22 juillet 2021, Annexes p.15.

³¹³ Cela semble être le cas pour l'intervention du Gouverneur Mathen en faveur du FIFF. Voy. Annexes, p.19.

³¹⁴ Art. L2212-46 du CDLD.

³¹⁵ Art. 52 du *Provinciedecreet*.

³¹⁶ Ici, nous investiguons avant tout deux aspects : la position de leadership et la mission de leadership d'orientation stratégique. Ces aspects nous semblent en effet être les plus susceptibles de varier entre les gouverneurs flamands et les gouverneurs wallons.

³¹⁷ Cathy Berx, 26 juillet 2021, Annexes p.5.

³¹⁸ *Idem*, p.7.

Cela ne diffère pas énormément de la situation que connaissent les gouverneurs wallons dans les collèges provinciaux. Olivier Schmitz évoque également toutes les dimensions citées par le Gouverneur Berx : le rôle d'information qu'il a auprès du collège, son rôle d'appui technique et le fait qu'il prenne la parole dans certains dossiers, sans prendre part à la décision politique finale. Ce sont également des aspects dont Denis Mathen nous a fait part. Cathy Berx indique également que sa position de président de l'exécutif provincial lui donne accès aux documents de la *deputatie*. C'est également le cas en province de Luxembourg, contrairement à d'autres provinces s'il on en croit le gouverneur Schmitz³¹⁹.

La mission d'orientation stratégique du leader semble également relativement similaire entre Cathy Berx et ses homologues wallons. Elle explique : « Ce qu'on fait toujours, c'est la même chose chez mes collègues francophones, c'est de tenir un discours au début de l'année [...]. Le gouverneur choisit lui-même un thème pour entretenir la province sur le *State of the province* ».

Si des différences doivent exister entre les gouverneurs flamands et wallons en matière d'orientation, elles ne semblent pas être le fait de la présidence exercée par les premiers. Cela corrobore ce que qu'avancait Gilles Mahieu lorsqu'on lui demande son avis sur la position qu'il occupe vis-à-vis du collège :

« [...] Donc pour moi il n'y a pas de difficulté à ne pas être président du conseil provincial ou du collège. En Flandre où c'est toujours le cas, ils aboutissent quasiment à la même situation. C'est très rare qu'un gouverneur flamand intervienne dans des choix »³²⁰.

De ce qui ressort de notre aperçu, le fait que les gouverneurs wallons n'exercent pas la présidence du collège provincial ne les éloigne pas tellement de la situation de leurs homologues flamands. Au contraire, une chose les rapproche selon nous : le fait qu'ils n'aient – dans la majorité des dossiers – pas de voix délibérative. Tout cela reste à confirmer. Notre aperçu ne rend compte que de la situation en province d'Anvers. Il serait dès lors intéressant de sonder d'autres gouverneurs flamands sur le sujet.

³¹⁹ Olivier Schmitz, 4 août 2021, Annexes p.44. Le gouverneur est pourtant autorisé à consulter tous les dossiers soumis au collège et au conseil provincial en vertu de l'art. L2212-51, § 3 du CDLD.

³²⁰ Gilles Mahieu, 22 juillet 2021, Annexes p.15.

6. SYNTHÈSE ET DISCUSSION

Le moment est venu d'apporter notre réponse à la question que nous nous posions plus tôt et qui a guidé l'écriture de notre travail : « **Dans le contexte institutionnel et juridique qui détermine l'action des gouverneurs wallons, comment les gouverneurs conçoivent-ils leur leadership et comment l'exercent-ils ?** Nous nous demandons plus globalement **de quelle manière se manifeste le leadership des gouverneurs wallons ?** »

Dans cette section, nous observons la même structure que celle qui avait été adoptée pour présenter les données de nos entretiens. Nous nous penchons donc en premier lieu sur les éléments qui fondent la position de leadership des gouverneurs wallons. Nous nous tournons ensuite vers les quatre fonctions de leadership identifiées par Leach et Wilson, à savoir : le maintien de la cohésion interne, la représentation externe, l'orientation stratégique et enfin l'exécution des tâches.

6.1. La position de leadership des gouverneurs

La position formelle de leadership des gouverneurs renvoie inévitablement à leur position au sein du collège provincial. Tous les gouverneurs interrogés approuvent le fait de ne pas être impliqués dans les décisions de l'exécutif provincial. Selon eux, cette position est tout à fait légitime étant donné d'une part, qu'ils ne sont pas élus et d'autre part, qu'ils exercent un contrôle sur le collège. Mieux encore, la distance qu'ont les gouverneurs par rapport aux décisions du collège leur permet d'observer la neutralité qui leur est demandée. Du point de vue du leadership, la position formelle des gouverneurs au sein du collège n'est pas une source majeure d'influence.

Cependant, dans un registre plus informel cette fois, les liens qu'entretiennent les gouverneurs avec les membres du collège leur permettent d'exercer une certaine influence sur les dossiers soumis à l'exécutif provincial. Ils donnent régulièrement leur avis lorsqu'ils l'estiment nécessaire même si pour les gouverneurs que nous avons interrogés, leur influence auprès du collège doit se cantonner à ce rôle d'avis. Tous admettent que la décision politique finale revient aux membres du collège. Le gouverneur peut par ailleurs passer par le canal du collège provincial pour mettre en place certaines initiatives qu'il juge bénéfiques pour la province mais qui ne ressortent pas de sa compétence directe. Dans cette perspective, il apparaît que le leadership du gouverneur est relativement lié à sa collaboration avec le collège provincial, mais qu'il n'est pas inexistant pour autant.

En revanche, à travers sa position, le gouverneur dispose d'un atout certain en matière de leadership. Les personnes interrogées considèrent que leur position « à la croisée des institutions » leur procure un poste unique dans le paysage institutionnel belge. Cette position constitue également un avantage en termes de coordination, puisque le gouverneur peut en retirer une certaine légitimité. On le retrouve en effet souvent à la tête d'organes de concertation qui regroupent différents types d'acteurs – qui peuvent être des acteurs institutionnels mais également des entreprises ou des universités – au sein de la province. Les gouverneurs insistent sur leur fonction de « trait d'union »³²¹ entre tous les niveaux de pouvoir, et même entre tous types d'acteurs.

Par ailleurs, et c'est important, le gouverneur est *perçu* comme un leader dans la province. Pour une majorité de citoyens, la personne du gouverneur est celle qui incarne la province. Le rôle politique qu'on attribue – souvent à tort – au gouverneur est sans doute le fruit d'une méconnaissance générale du niveau provincial et de ses institutions³²². Cette perception du rôle de leader du gouverneur renvoie à un aspect que nous avons évoqué lorsque nous présentions le leadership : le leadership n'est pas le fait d'un seul. Il se joue résolument entre le leader et ceux qui l'entourent.

En dernier lieu, nous devons souligner que la position de leadership du gouverneur est également liée au réseau qu'il possède. Tous les gouverneurs le soulignent et considèrent que le réseau constitue réellement l'une de leurs ressources – peut-être la plus importante.

6.2. Fonctions de leadership

6.2.1. Maintien de la cohésion interne

Le maintien de la cohésion interne est identifié dans la littérature comme l'une des tâches qui incombe au leader. Dans ce domaine, tous les gouverneurs soulignent l'importance d'observer une complète neutralité vis-à-vis des organes provinciaux élus. La tâche peut sembler difficile pour des gouverneurs dont la sensibilité politique est généralement avérée, en lien avec le parcours qu'ils ont presque tous pu avoir dans le monde politique. Tous considèrent qu'il est pourtant crucial d'agir de manière à éviter tout clivage entre différentes forces politiques

³²¹ Cathy Berx, 26 juillet 2021, Annexes p.5.

³²² GERLACHE, A., « Face aux médias. Quel besoin de médiatiser ses actions ? », dans *10 ans, 10 questions. Actes de la journée d'étude organisée par le Gouverneur de la province de Namur (Namur, 19 avril 2017)*, p.57.

provinciales. D'ailleurs, plusieurs gouverneurs déclarent rester autant que possible en dehors du jeu politique et des conflits politiques qui peuvent avoir lieu dans la province. Dans certains cas néanmoins, il arrive que le gouverneur s'investisse dans des conflits mineurs afin de faciliter les compromis.

Dans les rapports que les gouverneurs entretiennent avec les organes provinciaux élus, les relations interpersonnelles jouent un rôle assez appréciable. Au point qu'elles peuvent parfois prendre le dessus sur des liens de nature partisane. Dans l'ensemble, les gouverneurs déclarent entretenir de bonnes relations avec les collèges et avec le conseil. Il ressort de nos entretiens que ces relations peuvent toutefois varier selon les provinces, surtout en fonction du tempérament des personnes concernées.

Au-delà de maintenir la cohésion interne dans la province, le gouverneur peut déployer des initiatives qui ont pour objectif de promouvoir cette cohésion, comme la création d'organes de concertation et d'échange – nous pensons par exemple à la création d'AXUD en province de Namur ou à celle du groupe Folon en Brabant wallon. Dans les deux cas, le gouverneur se pose en tant que ferment de la cohésion.

6.2.2. La représentation externe

Les gouverneurs reconnaissent en général l'importance de leurs missions de représentation. Si, contrairement à ce que certains pourraient penser, les gouverneurs n'y consacrent pas la plus grande partie de leur temps, ces missions constituent tout de même un aspect important du leadership des gouverneurs. Aussi, comme nous l'avons déjà relevé plus haut, le gouverneur représente la province aux yeux des citoyens.

L'aspect le plus important de sa fonction de représentation réside sans doute dans la légitimité et de l'influence dont il dispose vis-à-vis d'interlocuteurs étrangers. Le titre de gouverneur est reconnu dans de nombreux pays et il permet au gouverneur de participer à des missions économiques qui ont pour but de promouvoir les intérêts du territoire provincial. Dans le cadre de leur fonction de représentation, les gouverneurs se considèrent comme les défenseurs de ces intérêts. Les contacts privilégiés qu'ils entretiennent avec les acteurs internationaux leur permettent également de mettre en place des collaborations transfrontalières, ce que plusieurs gouverneurs jugent nécessaire notamment en matière de sécurité.

6.2.3. L'orientation stratégique et l'agenda setting

Un élément crucial dans l'orientation stratégique est la marge de manœuvre dont dispose le gouverneur afin de développer cette orientation et de mettre des dossiers à l'agenda. Dans plusieurs domaines, cette marge de manœuvre est extrêmement réduite et le gouverneur doit s'en remettre aux membres du collège pour développer des initiatives spécifiques. L'implication des gouverneurs dans les dossiers du collège est variable et semble dépendre surtout de la personnalité du gouverneur.

Dans leurs domaines de compétences, principalement en ce qui concerne la sécurité et la coordination, les gouverneurs peuvent toutefois développer une vision stratégique ainsi que des actions spécifiques à partir de compétences légales qui sont pourtant uniformes pour tous les gouverneurs. Le développement d'une vision sur le long terme est par ailleurs facilité par la durée de la nomination au poste de gouverneur, qui porte jusqu'à l'âge de la retraite. Olivier Schmitz rappelle toutefois que la marge de manœuvre du gouverneur est ici aussi limitée par plusieurs types de contraintes, à savoir les décisions politiques et la loi.

6.2.4. L'exécution des tâches

Trois éléments impactent la manière dont le gouverneur exécute ces tâches et donc façonnent le leadership du gouverneur. De nos entretiens, il ressort en effet que le cadre juridique, les caractéristiques territoriales et les caractéristiques personnelles du gouverneur jouent, à des degrés divers, un rôle dans l'importance accordée par le gouverneur à certaines thématiques plutôt qu'à d'autres.

Ainsi, une majeure partie des actions des gouverneurs sont déterminées par le contexte politique, institutionnel et juridique qui entoure la fonction de gouverneur. Néanmoins, dans certains cas, les caractéristiques territoriales de la province comme les caractéristiques personnelles du gouverneur jouent un rôle important dans la manière dont le gouverneur exerce son leadership.

6.3. Remarques finales

En fin de compte, quelle réponse pouvons-nous apporter à la question posée au début de ce travail ? Une chose est sûre, c'est que cette réponse est assez complexe, au vu des nombreux aspects qui peuvent intervenir dans le leadership des gouverneurs wallons. Nous avons vu en effet que le leadership des gouverneurs, ou en tous cas la manière dont ceux-ci le conçoivent, peut prendre plusieurs formes en fonction des contextes et peut s'exercer de différentes manières.

Malgré les diversités que nous avons relevées, nous pouvons néanmoins distinguer plusieurs éléments caractéristiques du leadership chez les gouverneurs wallons. Premièrement, le rôle d'interface du gouverneur est caractéristique de son leadership. Comme beaucoup d'entre eux l'ont fait remarquer, le gouverneur constitue réellement le trait d'union entre tous les acteurs qui gravitent autour de lui. Ensuite, le leadership du gouverneur est résolument lié à son profil consensuel et à sa neutralité. Nous l'avons noté également, le leadership du gouverneur est déterminé par plusieurs aspects formels et informels : le cadre juridique, politique et institutionnel avant tout, mais aussi dans une certaine mesure par plusieurs éléments informels comme les caractéristiques de la province ou celles du gouverneur lui-même.

Nos conclusions se rapprochent des résultats que nous avons pu trouver dans la littérature. Celles-ci viennent en effet humblement appuyer ce que Valcke a pu dire du leadership des gouverneurs flamands et wallons, ainsi que des commissaires du Roi hollandais³²³. L'avantage par ailleurs est que notre mémoire est relativement comparable aux travaux publiés par Valcke, dans le sens où, pour mener notre recherche, nous nous sommes appuyés sur le cadre d'analyse qu'il a construit. Plus récemment Maron a aussi souligné les contraintes et les pressions imposées par le contexte politique dans lequel évoluent les provinces et les gouverneurs. Elle met également l'accent sur les actions initiées par les gouverneurs dans les espaces que leur laisse le cadre juridique et institutionnel³²⁴.

Une dernière remarque mérite selon nous d'être formulée. Elle touche à l'avenir de la fonction de gouverneur. Certains entrevoient une professionnalisation de la fonction de gouverneur, avec une importance croissante pour les missions – déjà importantes – de sécurité civile et de gestion de crise, de tutelle, ou encore en matière électorale. C'est en tous cas une tendance qui semble

³²³ VALCKE, T., *op. cit.*, pp.329-344. ; VALCKE, T., DE CEUNINCK, K., REYNAERT, H., STEYVERS, K., *op. cit.*

³²⁴ MARON, F., *op. cit.*

se dessiner – légèrement il faut l’admettre – au niveau wallon et le projet d’étendre encore les tâches du gouverneur lors des élections locales va d’ailleurs dans ce sens. L’avenir nous dira si les évolutions entrevues emporteront avec elles des évolutions pour le leadership des gouverneurs wallons.

7. CONCLUSION

Dans notre introduction, nous partions du constat selon lequel le gouverneur était, en théorie, très peu armé pour développer des actions propres dans les domaines d'intérêt provincial. En effet, nous avons noté que le gouverneur participe au collège « sans voix consultative ni délibérative »³²⁵. De surcroît, et cela est de nature à affaiblir leur position de leadership, les gouverneurs wallons ne président pas l'exécutif provincial, à l'inverse de leurs homologues flamands – une asymétrie qui est le fruit de la régionalisation de l'organisation provinciale. D'un point de vue purement formel, nous avons également relevé dans le chapitre 3 que le cadre juridique dans lequel les gouverneurs évoluent était relativement rigide et leur laissait dès lors très peu de marge de manœuvre.

Au vu de ces éléments, l'enjeu de notre mémoire est de répondre à la question suivante : « **Dans le contexte institutionnel et juridique qui détermine l'action des gouverneurs wallons, comment les gouverneurs conçoivent-ils leur leadership et comment l'exercent-ils ?** ». Nous tentons également de savoir comment se manifeste le leadership des gouverneurs des provinces wallonnes. L'intérêt de notre recherche est triple. Elle apporte d'abord un éclairage bienvenu sur la fonction de gouverneur, une fonction que tout le monde reconnaît, mais que peu connaissent paradoxalement. Ensuite, nous entendons rendre compte des interactions entre le gouverneur et les multiples parties prenantes qui constituent son environnement, ainsi que de la manière dont ces interactions peuvent donner forme à son leadership. Enfin, notre mémoire entend mettre en évidence les potentiels décalages entre d'un côté la « théorie » du cadre juridique, politique et institutionnel et de l'autre, la « pratique », soit l'exercice réel de la fonction de gouverneur.

Pour tenter d'élucider ces questions, nous avons pris le parti d'interroger les gouverneurs wallons, en postulant qu'ils étaient les plus à même de nous donner des éléments de réponse quant à la manière dont ils conçoivent leur leadership et dont ils l'exercent – cette posture méthodologique sera discutée plus bas. Nos entretiens ont mis en lumière quantité d'aspects intéressants que nous avons analysés en appliquant un cadre d'analyse emprunté à Valcke³²⁶. Voici les aspects saillants qui façonnent le leadership des gouverneurs de province.

³²⁵ Art. 2212-46 du CDLD.

³²⁶ VALCKE, T., *op. cit.* p.59 et suivantes.

La position de leadership des gouverneurs wallons est marquée par la *neutralité* qu'ils sont tenus d'observer. Elle ne semble toutefois pas représenter une contrainte pour eux dans le sens où cette neutralité leur permet de se positionner « au-dessus de la mêlée » politique et de maintenir ainsi une certaine cohésion au sein de la province. La position formelle du gouverneur n'est pas une source directe de leadership s'il en croit les gouverneurs que nous avons interrogés. Ils rappellent à raison que le pouvoir de prendre des décisions politiques appartient au collège.

A cet égard, nous avons rappelé plusieurs fois que le gouverneur participait « sans voix » au collège. Force est de constater qu'il n'est pas muet pour autant. Nos entretiens ont en effet pu faire ressortir que l'influence du gouverneur dans certaines matières provinciales était principalement indirecte et passait par ses contacts avec les membres du collège. Il s'agit ici de l'un des décalages entre la théorie et la pratique dont nous parlions. Même s'il convient de ne pas surestimer son influence, on s'aperçoit que le gouverneur peut jouer un *rôle indirect* dans les décisions provinciales.

Les gouverneurs interrogés considèrent par ailleurs que l'une des caractéristiques saillantes de leur leadership est leur *rôle d'interface*. Ils sont en effet le trait d'union entre de nombreux acteurs dans et en-dehors de la province. Plusieurs exemples nous ont montré que les gouverneurs wallons avaient réussi à rassembler différentes parties prenantes autour d'une même cause et à faire converger les « forces vives » vers un objectif commun. Pour plusieurs intervenants, c'est dans son rôle de trait d'union que réside la plus-value du gouverneur.

Un quatrième élément que nous avons pu faire ressortir est que, abstraction faite de sa position, *le gouverneur est perçu comme une figure d'autorité* par son entourage. Pour une majorité de citoyens, le gouverneur incarne l'institution provinciale³²⁷, tandis que pour les interlocuteurs étrangers, le titre de gouverneur est perçu comme une source d'autorité. Cet élément du leadership des gouverneurs wallons met d'ailleurs en évidence l'aspect relationnel du leadership ; pour qu'il y ait un leader, il faut également une personne en face qui le conçoive comme tel.

Enfin, il ressort que l'exercice de la fonction de gouverneur est modelé par la personne qui l'incarne et par les caractéristiques propres à chaque province. Bien que les gouverneurs soient liés par un large socle de compétences communes, là où l'on retrouve de l'espace pour

³²⁷ Deux pistes peuvent être avancées pour cette confusion. D'une part, les fonctions historiques du gouverneur le liaient bien plus qu'aujourd'hui à l'institution provinciale. D'autre part, une relative méconnaissance du niveau provincial peut également jouer un rôle ici.

développer des initiatives, les caractéristiques personnelles du gouverneur et les particularités territoriales de la province influencent de manière certaine ces initiatives.

Ce travail soulève bien évidemment plusieurs remarques, ainsi que des pistes de réflexion que nous proposons humblement d'approfondir dans le futur. Notre approche prenait le parti d'explorer le leadership des gouverneurs wallons tel qu'ils le conçoivent. Cette posture soulève deux considérations.

D'une part, les résultats que nous avons obtenus sont principalement le reflet de la conception qu'ont les gouverneurs de leur fonction. Il serait dès lors intéressant, pour capturer une image plus exhaustive du leadership des gouverneurs, de réaliser des entretiens avec d'autres parties prenantes. Nous pensons par exemple aux membres du collège ou du conseil provincial, aux membres de l'administration provinciale, ou aux autorités de tutelle des gouverneurs, pour ne citer qu'eux. La liste est encore longue.

D'autre part, et cela concerne le périmètre de notre recherche – limité aux gouverneurs wallons – nous pensons modestement qu'il peut être pertinent d'explorer la piste comparative que nous avons esquissée. Une mise en parallèle des gouverneurs flamands et wallons constituerait selon nous un sujet de recherche captivant. Et même, au-delà du cas belge, le profil des gouverneurs et des préfets en France est similaire sur certains points. N'y a-t-il pas là également une piste comparative à explorer ? La question mérite selon nous *a minima* d'être posée.

8. BIBLIOGRAPHIE

Législation :

Actes contraignants :

Constitution coordonnée du 17 février 1994 (M.B. du 17 février 1994) : art. 41, 163.

Constitution du 7 février 1831 (M.B. du 7 février 1831), Art. 31, Art. 108.

Loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat (M.B. du 31 janvier 2014), Art.20.

Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (M.B du 15 août 1980).

Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (M.B. du 14 janvier 1989)

Loi du 15 mai 2007 relative à la protection civile (M.B. du 31 juillet 2007).

Loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (M.B. du 31 juillet 2007).

Loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes (M.B. du 9 juin 2006).

Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (M.B. du 5 janvier 1999).

Nouvelle loi communale du 24 juin 1988 (M.B. du 3 septembre 1988)

Loi du 25 juin 1997 modifiant la loi provinciale [...], (M.B. du 5 juillet 1997).

Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (M.B. du 1 janvier 1993).

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

Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 (M.B. du 15 août 1980).

Loi organique des centres publics d'action sociale (CPAS) du 8 juillet 1976 (M.B. du 5 août 1976).

Lois coordonnées du 18 juillet 1966 relatives à l'emploi des langues en matière administrative (M.B. du 2 août 1966).

Loi du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative (M.B. du 2 août 1966).

Loi du 3 juin 1957 relative aux polders (M.B. du 21 juin 1957).

Loi du 5 juillet 1956 relative aux wateringues (M.B. du 5 août 1956).

Loi du 1^{er} juillet 1954 sur la pêche fluviale (M.B. du 29 juillet 1954).

Loi du 20 février 1939 sur la protection du titre et de la profession d'architecte (M.B. du 25 mars 1939).

Loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant [...] les membres et anciens membres des Chambres législatives (M.B. du 14 août 1931).

Loi du 30 décembre 1887 apportant des modifications aux lois provinciale et communale (M.B. du 4 janvier 1888).

Loi provinciale du 30 avril 1836 (M.B. du 27 novembre 1891).

Décret flamand du 2 décembre 2017 sur l'administration locale (*Decreet over het lokaal bestuur*) (M.B. du 15 février 2018).

Décret wallon du 31 janvier 2013 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (M.B. du 14 février 2013).

Décret flamand du 8 juillet 2011 portant organisation des élections locales et provinciales [...] (M.B. du 25 août 2011).

Code wallon de l'Environnement du 3 mars 2005, Livre II – Code de l'Eau (M.B. du 12 avril 2005).

Décret communal flamand du 15 juillet 2005 (M.B. du 31 août 2005).

Décret provincial de la Communauté flamande du 9 décembre 2005 (M.B. du 29 décembre 2005) : art. 52, 59, 60, 61, 63, 64, 66.

Décret flamand du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus (M.B. du 6 septembre 2004).

Code de la démocratie locale et de la décentralisation, art. L1124-23, L1232-3, L2212-1, L2212-4, L2212-46, L2212-51, L2212-52, L2212-53, L2212-54, L2212-55, L2212-73, L2212-76, L2232-1, L2232-2, L4112-14, L4125-13, L4130-2, L4146-18

Décret wallon du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes (M.B. du 30 mars 2004).

Décret flamand du 18 juillet 2003 *betreffend het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018* (M.B. du 18 décembre 2018).

Décret wallon du 27 juin 1996 relatif aux déchets (M.B. du 2 août 1996).

Code électoral du 12 avril 1894 (M.B. du 15 avril 1894).

Code d'instruction criminelle du 16 décembre 1808 (publié le 26 décembre 1808).

Arrêté du Gouvernement flamand du 17 juillet 2020 portant nomination du gouverneur de la province de Flandre orientale (M.B. du 18 août 2020).

Arrêté du Gouvernement flamand du 31 janvier 2020 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 mars 2004 fixant le statut des gouverneurs de province et de l'adjoint du gouverneur de la province du Brabant flamand, en ce qui concerne la procédure de nomination (M.B. du 10 février 2020).

Arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2019 modifiant l'Arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2008 relatif au secrétariat du gouverneur de province wallonne (M.B. du 6 mars 2019).

Arrêté royal du 10 septembre 2017 réglementant le statut des gardes champêtres particuliers (M.B. du 10 octobre 2017).

Arrêté du Gouvernement wallon du 28 janvier 2016 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2008 relatif au secrétariat du gouverneur de province wallonne (M.B. du 5 février 2016).

Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 septembre 2015 attribuant des missions à un Haut Fonctionnaire [...], (M.B. du 24 décembre 2015).

Arrêté du Gouvernement flamand du 16 mai 2014 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 mars 2004 fixant le statut des gouverneurs de province et de l'adjoint du gouverneur de la province du Brabant flamand, en ce qui concerne la procédure de sélection et autres dispositions (M.B. du 2 juillet 2014).

Arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2011 fixant le statut des commissaires d'arrondissement.

Arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2008 fixant le statut des gouverneurs de province (M.B. du 31 octobre 2008).

Arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2008 relatif au secrétariat du gouverneur de province wallonne (M.B. du 2 juin 2008).

Arrêté du Gouvernement flamand du 13 janvier 2006 fixant le statut du personnel des services des autorités flamandes (M.B. du 27 mars 2006), Art. 2.1, Art. 2.12, § 1, Art. 2.2. *Vlaams personeelsstatuut*.

Arrêté du Gouvernement flamand du 11 juin 2004 fixant le statut des receveurs régionaux (M.B. du 3 août 2004).

Arrêté du Gouvernement flamand du 5 mars 2004 fixant le statut des gouverneurs de province et de l'adjoint du gouverneur de la province du Brabant flamand (M.B. du 26 mars 2004).

Arrêté du Gouvernement flamand du 5 mars 2004 fixant le statut des commissaires d'arrondissement et du commissaire d'arrondissement adjoint pour la Région flamande.

Arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la fonction publique wallonne (M.B. du 31 décembre 2003).

Arrêté royal du 17 octobre 2003 portant fixation du plan d'urgence nucléaire et radiologique pour le territoire belge.

Arrêté royal du 26 juin 2002 concernant l'organisation des centres de dispatching centralisés et du point de contact national (M.B. du 15 août 2002).

Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 juillet 1990 portant exécution du décret du 7 juillet 1988 sur les mines, en ce qui concerne la procédure à suivre pour l'octroi, la cession, la fusion, la location ou l'amodiation de concessions (M.B. du 5 février 1991)

Arrêté royal du 6 septembre 1988 fixant les modalités de fonctionnement du collège des gouverneurs de province [...] (M.B. du 7 septembre 1988).

Arrêté royal du 4 février 1988 réglant la composition et le fonctionnement des commissions interministérielles dans les provinces (M.B. du 14 mars 1988).

Arrêté royal du 6 août 1985 portant la création d'un Conseil supérieur et de Commissions provinciales de prévention de la criminalité (M.B. du 12 septembre 1985).

Arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public. (M.B. du 5 octobre 1974).

Arrêté royal du 23 septembre 1958 portant règlement général sur la fabrication, l'emmagasinement, la détention, le débit, le transport et l'emploi des produits explosifs (M.B. du 22 décembre 1958).

Arrêtés du Régent du 29 janvier 1949 (tous deux publiés au M.B. du 30 janvier 1949).

Acte non contraignant :

Circulaire ministérielle OOP41 du 31 mars 2014 (M.B. du 15 mai 2014) modifiant la circulaire ministérielle du 10 décembre 1987 – Maintien de l'ordre – Instructions générales coordonnées.

Documents parlementaires :

Gouvernement flamand, *Nota van de Vlaamse Regering 2397 : Conceptnota over de nieuwe aanstellingsprocedure voor provinciegouverneurs*, 29 januari 2014, p.4.

Parlement wallon, Documents parlementaires, 2003-2004, n°613/1, p.11.

Ouvrages :

- APPELS, W., DE BECKER, A., FRANCEUS, F., VAN SANDE, M., *Statutenzakboekje overheidspersoneel*, Kluwer, Waterloo, 2020.
- AVOLIO, B. J., BASS, B. M., *Developing Potential Across a Full Range of Leadership : Cases on Transactional and Transformational Leadership*, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, 2002.
- BALTHAZAR, H., *Een hoed met vier deuken : rapport over het gouverneursambt 1985-1994*, Gand, 1994.
- BARBOUR, R., *Introducing Qualitative Research. A Student's Guide*, Thousand Oaks, SAGE, 2014 (seconde édition).
- BASS, B. M., et BASS, R., *The Bass Handbook of Leadership. Theory, Research and Managerial Applications*, New York, Free Press, 2008.
- BASS, B. M., *Leadership and performance beyond expectations*, New York, Free Press, 1985.
- BEHRENDT, C., et al., *Etude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes*, Association des Provinces Wallonnes (APW), Namur, 2018.
- BRYMAN, A., et al., *The SAGE Handbook of Leadership*, Thousand Oaks, SAGE, 2011, p.10.
- BURNS, J. M., *Leadership*, Harper & Row, New York, 1978.
- DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., VANDE LANOTTE, J., MAST, A., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Wolters Kluwer, Mechelen, 2017.
- GOFFAUX, Patrick, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2^e éd., 2016.
- LEACH, S., et WILSON, D., *Local political leadership*, Bristol, Policy Press, 2000.
- NORTHHOUSE, P., *Leadership. Theory and Practice. Seventh Edition*, Thousand Oaks, SAGE, 2016.
- RENDERS, D., *Droit administratif général*, Bruxelles, Bruylant, 2^e éd., 2017.
- RHODES, R. A. W., et 't HART, P. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Leadership*, Oxford University Press, 2014.
- SCHEPENS, L., *De Provincieraad van West-Vlaanderen, 1836–1921. Sociopolitieke studie van een instelling en haar leden*, 2 vol., Tielt, 1976/1979.
- SØRENSEN, E., *Interactive Political Leadership: The Role of Politicians in the Age of Governance*, Oxford University Press, 2020.

STOGDILL, R. M., *Handbook of Leadership: A Survey of Theory and Research*, Free Press, 1974.

VAN LOOCK, R. et VINZENT, S. (éds.), *Praktisch handboek voor provincierecht*, die Keure, 2014.

Chapitres d'ouvrages :

ANDREW, E. G., "Heidegger's *Führerprinzip*: Leadership Out of and Into Nihilism", dans MASCULLI, A., MOLOCHANOV, M. A., KNIGHT, W. A. (eds.), *The Ashgate Research Companion to Political Leadership*, Ashgate, 2009.

BRINKMANN, S., "Unstructured and semi-structured interview", dans LEAVY, P., *The Oxford Handbook of Qualitative Research*.

DENZIN, N. K., LINCOLN, Y. S., "Introduction", dans DENZIN, N. K., LINCOLN, Y. S. (eds.), *The SAGE Handbook of Qualitative Research. Third Edition*, Thousand Oaks, SAGE, 2000.

JÄRVINEN, M., MIK-MEYER, N., "Analysing Qualitative Data in Social Science", dans JÄRVINEN, M., MIK-MEYER, N., *Qualitative Analysis*, Thousand Oaks, SAGE, 2020.

LEGARD, R., KEEGAN, J., WARD, K., "In-depth interviews", dans RITCHIE, J., (ed.), *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*, Thousand Oaks, SAGE, 2003.

MARON, F., « Which Remaining Role for the Provincial Governor in the Belgian Centrifugal Federalism? », dans TANGUY, G., et EYMERY-DOUZANS, J.-M. (eds.), *Prefects, Governors and Commissioners*, Governance and Public Management, Palgrave Macmillan, 2020.

MORSE, R. et BUSS, T. F., "The Transformation of Public Leadership" dans MORSE, R., BUSS, T., KINGHORN, M., *Transforming Public Leadership for the 21st Century*, New York, M.E. Sharpe, 2007.

VALCKE, T., « Belgian Mayors and Governors. Leadership in a Changing Multi-level Context », dans REYNAERT, H. et al. (eds.), *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President ?*, Vanden Broele, 2009.

VRANCKEN, M. et PÂQUES, M., « Le gouverneur de province. Un point de vue juridique », dans RAXHON, P., *Les gouverneurs de la province de Liège - Histoire d'une fonction, mémoire d'une action*, Marot, 2015.

Articles de revue et périodiques :

- ANDERSEN, J. A., "Public versus Private Managers: How Public and Private Managers Differ in Leadership Behavior", dans *Public Administration Review*, Vol. 70, n°1, Janvier-Février 2010, 131-141.
- BLAKE, R. R. et MOUTON, J. S., « The Managerial Grid », dans *Advanced Management – Office Executive*, vol. 1, n°9, 1962, 12-15.
- CHAPMAN *et al.*, "How Public Service Leadership is Studied: an Examination of a Quarter Century of Scholarship", dans *Public Administration*, Vol. 94, n°1. 2016, 111-128.
- COLLINGE, M., « La Province », dans *Les courriers du CRISP*, n°66, 2006.
- CONGER, J. A., "Qualitative Research as the Cornerstone Methodology for Understanding Leadership", dans *Leadership Quarterly*, Vol. 9, n°1, 1998, 107-121.
- DUPRIEZ, L., "Local Government in Belgium", dans *The American Political Science Review*, Vol. 14, n°3, août 1920, 408-422
- FORET, M., « Le gouverneur nouveau est arrivé », dans *Revue de la Faculté de Droit de l'Université de Liège*, 2009, vol. 1, 39-49.
- LEACH, S. et WILSON, D., « Rethinking Political Leadership », dans *Public Administration*, Vol. 80, n°4, 2002, 665-689.
- MARCOU, G., « Le représentant territorial de l'Etat et le fait régional », dans *Revue française d'administration publique*, 2013/3, n°135, 567-582.
- DEPRET, A., « Gouverneurs de province : rencontres », dans *Mouvement communal*, n°863, décembre 2011, 13-17.
- ORAZI, D. C., "Public sector leadership: new perspectives for research and practice", dans *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 79, n°3, 486-504.
- RENDERS, D., « Belgique : la nomination des grands commis de l'Etat », dans *Revue générale de droit*, vol. 36 n°4, 2006, 709-737.
- ROST, J., "Leadership Developement in the New Millenium", dans *The Journal of Leadership Studies*, vol. 1, n°1, novembre 1993, 91-110.
- STOGDILL, R. M., «Personal factors associated with leadership: A survey of the Literature », dans *Journal of Psychology*, 25, 1948, 35-71.
- VALCKE, T., DE CEUNINCK, K., REYNAERT, H., STEYVERS, K., "Leadership, Governance and Legitimacy at an Intermediate Government Level: The Case of Belgian Governors", dans *Local Government Studies*, Vol. 34, n°2, 2008, 245-265.
- WINSTON, B. E. et PATTERSON, K., « An integrative Definition of Leadership", *International Journal of Leadership Studies*, Vol. 1 n°2, 2006, 6-66.

WRIGHT, E. B., PANDEY, S. K., “Transformational Leadership in the Public Sector: Does Structure Matter?” dans *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 20, n°1, Janvier 2010, 75-89.

Thèse de doctorat :

VALCKE, Tony, *Over leiderschap in multi-level governance : Een vergelijkend onderzoek over de provinciegouverneur in Vlaanderen en de commissaris van de Koningin in Nederland*, thèse de doctorat, Gand, 2010.

Jurisprudence :

Cour Constitutionnelle, arrêt n° 95/2005 du 25 mai 2005

Conseil d’État, 10 juin 2002, Vandendoren, n° 107.561, *Revue de jurisprudence de Liège*, Mons et Bruxelles, 2003.

Conseil d’Etat, 5 février 1970, Lamalle, n°13.939, *Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d’Etat*, Bruxelles, Larcier, 26^e année, 1971.

Actes, discours et rapports :

Rapport d’activités 2019 du gouverneur du Brabant wallon.

Rapport d’activités 2018 du gouverneur du Brabant wallon.

Rapport d’activités 2016 du gouverneur du Brabant wallon.

Rapport d’activités du service de l’adjoint du gouverneur de la province du Brabant flamand 2012-2013.

Rapport annuel des missions du Gouverneur de la province de Namur. Années 2012 et 2013.

Mercuriale du gouverneur de la province de Liège, séance du conseil provincial du 25 septembre 2014.

GERLACHE, A., « Face aux médias. Quel besoin de médiatiser ses actions ? », dans *10 ans, 10 questions. Actes de la journée d’étude organisée par le Gouverneur de la province de Namur* (Namur, 19 avril 2017)

MATHEN, Denis, *Allocution prononcée à l’occasion des vœux aux forces vives*, Namur, Palais provincial, 20 janvier 2017. Consultable en ligne à l’adresse suivante : <https://www.gouverneurnamur.be/content/discours-du-gouverneur-de-la-province-de-namur> (consulté le 12 août 2021).

Presse :

DE VADDER, I., « Le gouverneur : un fonctionnaire flamand ou fédéral ? », *Le Soir* (en ligne), 8 août 2018, (<https://plus.lesoir.be/172120/article/2018-08-08/le-gouverneur-un-fonctionnaire-flamand-ou-federal>).

MATHEN, D., *Le Gouverneur de la province de Namur devient le Doyen des gouverneurs belges et Président de la Conférence des gouverneurs*, communiqué de presse, septembre 2020.

Ressources web :

Site web des services du Gouverneur adjoint, onglet « *Onze opdracht* », (http://www.adjunctvandegouverneur.be/?q=nl/taxonomy_menu/1/1) consulté le 20 mai 2021.

Site web des services du Gouverneur adjoint, onglet « Origine du service », (http://www.adjunctvandegouverneur.be/?q=fr/taxonomy_menu/1/3/43) consulté le 20 mai 2021.

Site web de Bruxelles Prévention et Sécurité (<https://bps-bpv.brussels/fr/securite-bruxelles>) consulté le 21 mai 2021

Portail des élections communales et provinciales du 14 octobre 2018 : <http://electionslocales.wallonie.be/operateur-electoral/gouverneurs> consulté le 22 mai 2021.

Site web du gouverneur de la province de Liège : <http://gouverneur.provincedeliege.be/fr/node/7308> consulté le 22 mai 2021.

Site web du gouverneur de la province de Flandre orientale : <https://www.gouverneuroost-vlaanderen.be/bevoegdheden/toezicht-en-advies> (consulté le 16 juin 2021)

Résumé :

Coiffé de sa triple casquette de commissaire des gouvernements fédéral, régional et communautaire, le gouverneur est résolument une « race à part » dans le paysage institutionnel belge. Sa fonction est toutefois méconnue et les évolutions qu'elle a subies l'ont aujourd'hui considérablement éloigné des compétences qui étaient les siennes au début de l'Etat belge.

En adoptant une approche qui combine l'examen des aspects juridiques de la fonction et l'analyse du leadership des gouverneurs, ce mémoire entend répondre à la question suivante :

« Comment les gouverneurs wallons conçoivent-ils leur leadership et comment l'exercent-ils dans le contexte institutionnel, juridique et politique qui détermine leur action ? ». Nous nous demandons de manière plus générale de quelle manière se manifeste le leadership des gouverneurs wallons.

Il apparaît que le gouverneur wallon, loin des stéréotypes qui peuvent coller à la fonction, joue un rôle notable en tant que fédérateur, coordinateur et interface de toute une série d'acteurs.

Mots-clés : gouverneur – wallon – leadership – contexte – multi-acteurs