

**UCL**

Université  
catholique  
de Louvain

Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication (ESPO)  
Ecole des Sciences Politiques et Sociales (PSAD)

# La province wallonne, une institution insubmersible ?

Les provinces wallonnes face à un phénomène de « recentralisation » et à  
l'émergence de « nouveaux » territoires

Mémoire réalisé par  
**Valentin Dupont**

Promoteur  
**Fabienne Leloup**

Lecteur  
**Narindra Rakotoarijaona**

Année académique 2016-2017  
**Master en Sciences politiques/Administration publique**



## Résumé

Les provinces sont assurément l'un des niveaux de pouvoir les plus anciens de Belgique. Leurs frontières, datant de 1795, ont été héritées des départements français. Lorsqu'on évoque la province, cela renvoie à deux réalités : la province vue comme un territoire, sur lequel les entités supérieures agissent au travers du gouverneur en usant de la déconcentration, et la province vue comme une collectivité politique autonome, dotée d'un conseil et d'un collège, dont l'action s'opère au travers de la décentralisation.

La tutelle sur les provinces est passée en 2001 de l'État fédéral aux régions. Depuis lors, chaque région a la possibilité d'organiser ce pouvoir subordonné comme bon lui semble. La sixième réforme de l'Etat a même conféré aux régions l'aptitude de supprimer la collectivité politique provinciale, sans pouvoir toucher au pôle déconcentré de la province. La Déclaration de politique régionale de 2009-2014 ambitionnait déjà de transformer les provinces. Le nouveau gouvernement wallon, mis en place en 2017, semble également entretenir des velléités de suppression du pôle décentralisé de la province.

La province est habituée aux critiques, elle qui est souvent pointée du doigt comme une institution inutile, coûteuse, opaque, voire obsolète. Mais malgré les critiques dont elle est la cible, la province wallonne est toujours belle et bien présente. S'agirait-il d'une institution insubmersible ?

Dans ce mémoire, nous avons formulé l'hypothèse de départ que l'existence de la province wallonne est menacée par deux phénomènes concomitants : un processus de « recentralisation » dirigé depuis la Région wallonne et l'émergence de « nouveaux » territoires intermédiaires qui concurrencent le pouvoir intermédiaire « historique » qu'est la province.

Afin de pouvoir confirmer ou infirmer notre hypothèse, nous nous pencherons à la fois sur les transferts de compétences qui sont survenus ces dernières années au détriment des provinces, ainsi que sur les politiques contractuelles mises en place par la Région wallonne. Par mimétisme avec le département français, nous tenterons de mettre en exergue des éléments qui plaident pour la « pertinence » de la province. Nous étudierons également la manière dont se déroule la coexistence entre la province et les « nouveaux » territoire qui émergent et qui pourraient un jour se substituer aux provinces.

Pour ce mémoire, nous avons décidé de mener des entretiens avec les gouverneurs des provinces wallonnes ou leurs représentants. Des gouverneurs qui sont à la fois des acteurs du pôle déconcentré de la province, tout en étant des observateurs distanciés et privilégiés du pôle décentralisé.

*Il nous est particulièrement agréable de remercier ici celles et ceux qui nous ont aimablement aidés dans la préparation de ce mémoire.*

*Le Prof. Fabienne Leloup pour son encadrement précieux et sa grande disponibilité. Qu'elle reçoive ici toute notre gratitude.*

*Nous tenons également à remercier très chaleureusement M. Denis Mathen, Gouverneur de la province de Namur, M. Tommy Leclercq, Gouverneur de la province de Hainaut, M. Gilles Mahieu, Gouverneur de la province de Brabant wallon, pour avoir bien voulu collaborer à ce mémoire et pour l'accueil qu'ils nous réservés.*

*Nos remerciements s'adressent aussi à M. Xavier Bossu, Commissaire d'Arrondissement, Chef de Cabinet du Gouverneur de la province de Luxembourg, M. Jonathan Dubois, Chef de Cabinet du Gouverneur de la province de Hainaut, M. Xavier Derenne, Conseiller du Gouverneur de la province de Luxembourg, M. Gauthier Viatour, Collaborateur du Gouverneur de la province de Liège, pour nous avoir aimablement reçus.*

*Les divers entretiens menés dans le cadre de ce mémoire n'auraient pas été possibles sans l'intercession d'une série de collaborateurs des gouverneurs. Nous les remercions vivement.*

*Enfin, toutes les personnes qui, quoique discrètement, nous ont soutenus lors de la préparation de ce mémoire.*

## Table des matières

Introduction .....	9
Chapitre I <sup>er</sup> : Construction du cadre théorique .....	14
1. Introduction .....	15
2. Axe premier : Le phénomène de « recentralisation ».....	17
a. Notions liminaires .....	17
b. La question de la « recentralisation ».....	23
3. Axe second : De la « pertinence » d'un niveau de pouvoir intermédiaire .....	27
a. Propos introductifs .....	27
b. De la « pertinence » des territoires intermédiaires historiques. Le cas du département en France .....	29
c. Émergence de « nouveaux » territoires .....	34
4. Conclusion.....	37
Chapitre II : L'évolution des provinces jusqu'à nos jours .....	39
1. Introduction .....	40
2. Les origines des provinces belges .....	41
3. Le choix du Constituant de 1831 et la loi provinciale de 1836.....	44
4. De 1963 à 1982, les provinces entre illusions et désillusions .....	48
5. Le sauvetage des provinces en 1982 .....	51
6. La création de l'État fédéral et la place des provinces en son sein .....	53
7. Des provinces régionalisées .....	55
a. Une période de transition (2001-2014) .....	55
b. L'après sixième réforme de l'État.....	57
8. Conclusion.....	58
Chapitre III : Analyse des provinces wallonnes.....	60
1. Introduction .....	61
2. Le pouvoir décisionnel de la province wallonne.....	64
3. Les provinces wallonnes face au phénomène de « recentralisation » .....	72
3.1. Les transferts de compétences .....	72
3.2. Les politiques contractuelles.....	79
4. De la « pertinence » du niveau intermédiaire provincial wallon.....	82
5. Les provinces wallonnes face à l'émergence de « nouveaux » territoires .....	88

5.1. Une capacité d'adaptation des provinces .....	88
5.2. Indentification d'un phénomène dual .....	92
6. Conclusion.....	95
Conclusion.....	97
Bibliographie.....	101

## Liste des abréviations

AIS : Agence immobilière sociale

APW : Association des provinces wallonnes

ASBL : Association sans but lucratif

cdH : Centre démocrate humaniste

CEAL : Charte européenne de l'autonomie locale

CDLD : Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation

CPAS : Centre public d'action sociale

DPR : Déclaration de politique régionale

GAL : Groupe d'Action Local

MCC : Mouvement des citoyens pour le changement

MR : Mouvement réformateur

PRL : Parti réformateur libéral

PS : Parti socialiste

PSC : Parti social-chrétien

SDR : Société de développement régional

# Introduction

Pour notre mémoire, nous avons choisi les provinces wallonnes comme objet d'étude. Ce choix a été lié à une motivation personnelle d'en savoir plus sur ce niveau de pouvoir. Ce dernier n'a pour ainsi dire pas été abordé dans le cadre de nos études, un peu comme s'il n'était pas digne d'intérêt. La méconnaissance de cette institution, qui semble être partagée avec de nombreux autres citoyens, a donc suscité notre curiosité scientifique. D'autant plus que ce niveau de pouvoir est régulièrement remis en question, critiqué, brocardé comme étant onéreux, inutile voire obsolète, sans pourtant que ces détracteurs assènent des arguments étayés prouvant l'inadéquation actuelle de ce niveau de pouvoir. Nous avons également pu remarquer que ce sujet n'emballait pas forcément les étudiants chargés de la rédaction de leur mémoire et nous espérons donc pouvoir développer à ce sujet une analyse qui puisse être emprunte d'éléments qui n'avaient pas encore été mis en exergue par d'autres.

Notre objet d'étude a été circonscrit aux cinq provinces wallonnes, et non aux dix provinces belges. D'une part, notre connaissance de la langue néerlandaise aurait rendu laborieux la consultation de sources scientifiques et le déroulement des entretiens dans cette langue. Par ailleurs, l'État fédéral n'exerce plus depuis 2001 la tutelle sur les provinces, une tutelle qui a été reprise par les régions wallonne et flamande. Depuis lors, les régions ont développé leurs propres visions de ce niveau de pouvoir et ont, naturellement, mené des réformes séparées. C'est également en raison de cet événement que notre analyse sera essentiellement limitée à la période allant de 2001 à nos jours.

Notre question de recherche s'est très vite orientée sur le niveau intermédiaire qu'incarne la province wallonne, elle qui se trouve coincée entre les communes d'une part et l'État fédéral, la Région wallonne et la Fédération Wallonie-Bruxelles d'autre part. Face aux nombreuses critiques qui visent les provinces et les volontés exprimés par certains représentants politiques de les supprimer, sur la « pertinence » que pouvait revêtir un tel niveau intermédiaire au XXI<sup>e</sup> siècle. En creusant sur les provinces, nous nous sommes aperçus que bien que contestée, le gouvernement wallon était très loin d'avoir concrétisé à l'égard des provinces une série de réformes ou d'évolutions consignées notamment dans plusieurs déclarations de politique régionale successives.

D'où une question, qui peut apparaître quelque peu provocatrice : « *La province wallonne, une institution insubmersible ?* ». Pour être tout à fait honnêtes, nous devons reconnaître que cette question nous a été inspirée d'une publication de Philippe Estèbe intitulée *Le département insubmersible. Entre modernité territoriale et archaïsme politique*

datant de 2005. L'emprunt et l'adaptation de ce titre est justifiée par le fait que le département est lui aussi un niveau de pouvoir intermédiaire qui doit régulièrement faire face aux critiques.

Pour répondre à cette question de recherche, nous avons formulé une hypothèse de départ qui est celle-ci : la province wallonne de nos jours doit faire face à deux phénomènes qui menacent son existence, à savoir un processus de « recentralisation » opéré par la Région wallonne et l'émergence de « nouveaux » territoires intermédiaires en concurrence avec le territoire intermédiaire « historique » qu'incarne la province.

Nous devons reconnaître qu'entre le moment où nous avons balisé notre objet et notre question de recherche et l'élaboration d'une hypothèse de départ destinée à être confrontée à un cadre théorique, s'est écoulé un certain délai de réflexion. Ce dernier a été mis à profit pour solliciter des entretiens auprès des cinq gouverneurs des provinces wallonnes. Nous aurions pu jeter notre dévolu sur des élus, les présidents des collèges ou conseils provinciaux par exemple. Mais nous avons pu constater dans la littérature ayant trait à l'histoire des provinces que les élus provinciaux issus des trois partis politiques historiques – les socialistes, les libéraux et les sociaux-chrétiens – s'avèrent souvent être d'efficaces défenseurs de l'institution provinciale auprès de leurs partis politiques respectifs.

Après ce constat, nous nous sommes dits qu'il pourrait être intéressant de recueillir les impressions des gouverneurs, qui certes se doivent de garder un devoir de neutralité, mais qui apparaissent à la fois comme des acteurs lorsqu'ils agissent en tant que commissaires des gouvernements et comme des observateurs distanciés et privilégiés sur le travail de la province en tant qu'institution politique. Par ailleurs, la parole est souvent peu donnée aux gouverneurs, même si cela est compréhensible puisque ce ne sont pas eux qui se trouvent à la tête de la collectivité politique autonome provinciale. Nous espérons que ce choix apporte une plus-value réelle à ce mémoire, même si, sans doute, un mémoire mériterait le croisement des observations des gouverneurs et d'élus provinciaux.

Un guide d'entretien a été mis sur pied<sup>1</sup> afin de baliser les entretiens semi-directifs des gouverneurs. Au départ, ce guide d'entretien a été élaboré de manière assez large puisque l'hypothèse de départ semblait floue et les concepts théoriques n'avaient pas encore été choisis. Au fil des entretiens, nous nous sommes aperçus que certaines questions sortaient finalement de notre question de recherche, bien qu'elles permettent d'alimenter nos connaissances générales sur la province wallonne. D'entretien en entretien, certaines

---

<sup>1</sup> Cf. Annexe n°1 : Guide d'entretien

questions sont donc passées à la trappe, surtout lorsque le temps imparti à l'entretien était plus limité.

Malheureusement, nous n'avons pas pu obtenir d'entretiens avec l'ensemble cinq gouverneurs des provinces wallonnes<sup>2</sup>. Cela fut bien le cas pour les provinces de Brabant wallon, Hainaut et Namur. Des entretiens avec des représentants du gouverneur ont tout de même été obtenus pour les deux autres provinces : un entretien avec le chef de cabinet du gouverneur accompagné d'un de ses collaborateurs pour le Luxembourg et un entretien avec un collaborateur du gouverneur pour Liège. Ces entretiens n'ont pas été transcrits. En effet, certains gouverneurs ont notamment émis le souhait de ne pas être spécifiquement identifiés lorsqu'ils confiaient telle impression ou telle conviction.

Une fois les données des entretiens assemblées, nous nous sommes attelés à la construction d'un cadre théorique. Nous avons d'abord choisi d'évoquer les notions, connues, de déconcentration et de décentralisation. La province fait en effet référence à une double réalité : un territoire déconcentré et une institution décentralisée. Ensuite, nous avons abordé la notion de subsidiarité, utile pour la compréhension de la dialectique centralisation/décentralisation de Jean-Philippe Derosier sur laquelle est fondée notre premier axe théorique lié au processus de « recentralisation ».

Notre second axe lié à l'émergence concurrente de « nouveaux » territoires intermédiaires. Avant d'en venir à ces « nouveaux » territoires, il nous est paru intéressant de choisir un niveau de pouvoir intermédiaire « historique » dont l'analyse aurait démontré des éléments plaident pour son maintien ou pour sa suppression. Notre choix s'est très vite porté sur le département français en nous focalisant sur les apports en la matière de Philippe Estèbe.

Ensuite, avant de débiter l'analyse des provinces wallonnes selon nos axes théoriques, nous avons souhaité exposer un historique des provinces belges qui enrichit la vision que nous pouvons avoir sur la province wallonne d'aujourd'hui et qui contextualise également les différents débats les provinces ont fait l'objet.

Après ses préalables, nous passerons donc à l'analyse des provinces afin de pouvoir confirmer ou infirmer notre hypothèse de départ : les provinces sont rendues inadéquates par la conjonction de deux phénomènes, un processus de « recentralisation » et l'émergence de « nouveaux » territoires intermédiaires. Pour se faire, les informations, les impressions et les

---

<sup>2</sup> Cf. Annexe n°2 : Liste des entretiens (avec lieux, dates et durées)

confidences des gouverneurs ou de leurs représentants nous ont été précieuses. Sans celles-ci, nous n'aurions pas pu aboutir à un tel résultat, surtout en ce qui concerne le second phénomène. Cependant, les données issues des entretiens n'ont pas été les seules qui ont été exploitées pour procéder à l'analyse.

# Chapitre I<sup>er</sup> :

## Construction du cadre théorique

## 1. Introduction

Pour la question que nous avons souhaitée traiter dans ce mémoire, nous n'avons pas choisi une seule et unique théorie à confronter à notre objet, à savoir les provinces wallonnes. Au contraire, il nous est paru plus judicieux d'élaborer un cadre théorique mêlant différents apports d'auteurs issus de champs d'étude variés. L'objectif au terme de ce mémoire étant de ne pas nous pencher sur un strict point lié aux provinces wallonnes actuelles, mais plutôt de pouvoir de cette manière aborder plusieurs caractéristiques majeures qui sous-tendent aujourd'hui cette institution intermédiaire.

D'ailleurs, nous avons décidé de construire notre cadre théorique autour de deux axes qui découlent de notre question de recherche et de l'hypothèse que nous avons formulées dans l'introduction générale de ce mémoire. En effet, considérant dans un premier temps, en termes d'hypothèse, que l'institution provinciale est rendue obsolète – ce d'ailleurs pourquoi elle est régulièrement remise en question – essentiellement par la concurrence de deux phénomènes, il nous est apparu fondamental de faire de ceux-ci des axes théoriques séparés.

L'axe premier portera sur le phénomène de « recentralisation », un phénomène qui serait mené par la Région wallonne à l'égard des provinces. Mais avant de traiter de la question de la « recentralisation » en tant que telle, nous aborderons tout d'abord les notions liminaires que sont les principes de déconcentration, de décentralisation, puis de subsidiarité. La déconcentration et la décentralisation caractérisent le fonctionnement des provinces, si bien qu'il aurait été difficile de ne pas les passer en revue. Ensuite, nous aborderons le principe de subsidiarité, invoqué depuis quelques années en ce qui concerne les provinces et notamment lorsqu'il fut question de les réformer sous la législature régionale wallonne entre 2009 et 2014.

Une fois ces « incontournables » mis en perspective, nous nous pencherons directement sur la question de la « recentralisation ». Après quelques propos introductifs sur ce phénomène, nous nous appesantirons sur la dialectique centralisation/décentralisation établie par le juriste Jean-Philippe Derosier. Cette théorie mobilise d'ailleurs les principes de décentralisation et de subsidiarité qui auront donc été auparavant présentés.

Le second axe sera donc lié à l'autre phénomène majeur qui, selon notre hypothèse, menace l'existence de l'institution provinciale, à savoir l'émergence de « nouveaux » territoires. Mais pour être plus complet, nous avons décidé d'intituler cet axe théorique

comme suit : *De la « pertinence » d'un niveau de pouvoir intermédiaire*. En effet, avant d'aborder les « nouveaux » territoires, il nous a semblé important d'évoquer tout d'abord les territoires intermédiaires que nous pourrions qualifier d' « historiques ». Nous sommes bien conscients que l'utilisation du terme « pertinence », que nous nous efforcerons d'ailleurs à placer entre des guillemets, revêt sans doute un certain degré de subjectivité. Cependant, cette « pertinence » d'un territoire a préoccupé nombre de chercheurs désireux de déterminer un optimum territorial. Dès lors, afin d'apprécier les éléments pouvant éventuellement plaider en faveur d'un certain niveau de « pertinence » d'un territoire intermédiaire « historique », nous avons décidé de nous pencher sur le département français et les apports en la matière de Philippe Estèbe.

Ensuite, nous évoquerons enfin l'émergence de « nouveaux » territoires et des différentes formes qu'ils peuvent prendre. Sur ce point, le mémoire d'Elisa Facco portant sur la supracommunalité en Wallonie nous permettra d'en saisir les principaux fondamentaux qui pourront par la suite nous servir lorsqu'il s'agira de passer à l'analyse de l'émergence de ce phénomène, dont nous émettons l'hypothèse qu'il est une menace pour l'institution provinciale.

## 2. Axe premier : Le phénomène de « recentralisation »

### a. Notions liminaires

#### i. De la déconcentration à la décentralisation

Il existe trois formes d'organisation de l'État selon la doctrine juridique, à savoir la centralisation, la fédéralisation et la décentralisation<sup>3</sup>. Dans le premier cas, un seul niveau de pouvoir édicte les normes. Historiquement, « *l'exercice effectif de l'autorité du pouvoir central sur l'ensemble du territoire a toujours été un problème fondamental de la construction des États modernes* »<sup>4</sup>. La centralisation a donc très souvent impliqué dans les États la mise en œuvre du principe de déconcentration, « *une modalité d'organisation de l'administration de l'État, qui permet d'alléger les charges de l'administration centrale* »<sup>5</sup>.

Ce principe de déconcentration s'apparente à une « *délégation de pouvoirs effectuée par une autorité centrale à une autorité qui lui est soumise hiérarchiquement* »<sup>6</sup>. Dans cet esprit de contrôle hiérarchique, l'État délègue donc « *une part de son autorité à des agents qui le représentent dans des circonscriptions administratives territoriales* »<sup>7</sup>. Ces « *délégués du gouvernement* »<sup>8</sup> sont nommés et révoqués discrétionnairement par le pouvoir central qui « *leur adresse des directives impératives pour guider leur action sur le terrain* »<sup>9</sup>.

Le principe de déconcentration est souvent confondu, à tort, avec celui de la décentralisation<sup>10</sup>, même si l'un n'empêche pas l'autre. Au contraire, « *la cohérence de l'action publique implique que la déconcentration soit mise en œuvre parallèlement à la décentralisation territoriale* »<sup>11</sup>. Avec son objectif de modernisation de l'administration de l'État, le principe de déconcentration est plus ancien que le principe de la décentralisation<sup>12</sup>.

---

<sup>3</sup> BADIE, Bertrand, BIRNBAUM, Pierre, BRAUD, Philippe, HERMET, Guy, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 2005, 6<sup>ème</sup> édition, p. 112

<sup>4</sup> MARCOU, Gérard, « Bilan et avenir de la déconcentration », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 22, n° 1, 2002, p. 27

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 28

<sup>6</sup> NAY, Olivier, *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz, 2008, p. 124

<sup>7</sup> BADIE, Bertrand, BIRNBAUM, Pierre, BRAUD, Philippe, HERMET, Guy, *Op. cit.*, p. 112

<sup>8</sup> MARCOU, Gérard, *Op. cit.*, p. 25

<sup>9</sup> BADIE, Bertrand, BIRNBAUM, Pierre, BRAUD, Philippe, HERMET, Guy, *Op. cit.*, p. 112

<sup>10</sup> VULBEAU, Alain, « ...En contrepoint. Décentralisation et déconcentration, les faux jumeaux », *Informations sociales*, n°121, 1/2005, p. 51

<sup>11</sup> NAY, Olivier, *Op. cit.*, p. 124

<sup>12</sup> MARCOU, Gérard, *Op. cit.*, p. 26

Mais depuis plusieurs dizaines d'années – depuis l'après Seconde Guerre mondiale en ce qui concerne le modèle français<sup>13</sup> – ces deux principes coexistent.

Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis et G. Shabbir Cheema ont établi une typologie institutionnelle qui présente quatre types de décentralisation, bien qu'ils reconnaissent qu'« *une politique donnée de décentralisation peut comprendre plus d'un de ces types* »<sup>14</sup>. La première, la décentralisation administrative, s'apparente à la notion de déconcentration puisque l'« *instance périphérique est une organisation territoriale déconcentrée d'une organisation administrative et se trouve ainsi très dépendante par rapport au centre* »<sup>15</sup>. La décentralisation structurelle ou privatisation consiste à « *transférer dans le domaine privé des organisations du domaine public, ou encore à confier à des organisations du domaine privé des fonctions remplies par des organisations du domaine public* »<sup>16</sup>. De son côté, la décentralisation fonctionnelle, dénommée aussi délégation, est incarnée par une organisation périphérique marquée par une autonomie limitée par le centre<sup>17</sup>.

Le dernier type est la décentralisation politique, appelée également dévolution<sup>18</sup>. Dans ce cadre, l'« *État central confie des compétences et des moyens d'action publique à des collectivités locales jouissant d'une légitimité démocratique* »<sup>19</sup>. Ces niveaux de pouvoir décentralisés, impliquant une personnalité juridique et l'élection d'une assemblée, sont caractérisés par la gestion des affaires locales<sup>20</sup>. L'effectivité de la décentralisation politique est également rencontrée par les collectivités territoriales au travers de « *leur aptitude à disposer de ressources propres : ressources fiscales et financières, moyens humains et techniques* »<sup>21</sup>. Le grand niveau d'autonomie qui caractérise ce type de décentralisation coexiste cependant avec un contrôle de la légalité<sup>22</sup>.

La logique de la fédéralisation, troisième forme d'organisation de l'État, dépasse le cadre de la décentralisation en accordant à des entités dites fédérées une autonomie surpassant

---

<sup>13</sup> MARCOU, Gérard, *Op. cit.*, p. 25

<sup>14</sup> LEMIEUX, Vincent, *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2001, p. 45

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 46

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 48

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 46

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 47

<sup>19</sup> NAY, Olivier, *Op. cit.*, p. 120

<sup>20</sup> GAZIER, Anne, « La décentralisation territoriale », 2007, p. 1 [http://www.france-jus.ru/upload/fiches\\_fr/La%20decentralisation%20territoriale.pdf](http://www.france-jus.ru/upload/fiches_fr/La%20decentralisation%20territoriale.pdf) (PDF consulté le 11 juillet 2016)

<sup>21</sup> BADIE, Bertrand, BIRNBAUM, Pierre, BRAUD, Philippe, HERMET, Guy, *Op. cit.*, 122

<sup>22</sup> GÉVART, Pierre, *Comprendre les enjeux de la décentralisation*, Paris, L'Étudiant, 2005, p. 22

de loin celle qui caractérise les territoires décentralisés<sup>23</sup>. Cependant, rien n'empêche les États qui ont connu des processus de fédéralisation de contenir en leur sein des entités décentralisées<sup>24</sup>. Ainsi Nicole Belloubet-Frier indique que « *dans les États fédéraux ou autonomiques, le niveau régional peut, dans une large mesure et sous réserve, de garanties constitutionnelles parfois réduites, fixer le statut de la collectivité décentralisée* »<sup>25</sup>. Et elle précise d'ailleurs que « *les collectivités fédérées ou autonomiques jouent vis à vis des collectivités décentralisées le rôle que l'État central exerce vis à vis de ces mêmes collectivités dans les États unitaires* »<sup>26</sup>.

La décentralisation s'opère aujourd'hui « *au nom de la démocratie locale* »<sup>27</sup>, même si cette dernière s'est développée au travers d'autres marqueurs. Cette donnée relève l'importance du déroulement d'élections au sein des collectivités locales décentralisées. Dans ce cadre, « *les défenseurs de la décentralisation politique avancent que les décisions prises seront mieux informées et répondront mieux aux intérêts divers de la société que celles prises par les autorités politiques centrales. La décentralisation politique permet aux citoyens de mieux connaître les besoins et les désirs de leurs électeurs* »<sup>28</sup>.

Les préoccupations que sont « *l'affermissement de la conscience démocratique et la défense des droits de l'homme* »<sup>29</sup> sont partagées par les pays européens et ont d'ailleurs été traduites dans la Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL) du Conseil de l'Europe. Nicole Belloubet-Frier note à cet égard que « *la démarche vers l'autonomie locale apparaît aujourd'hui indissociable d'un processus politique de construction de stabilité démocratique. La décentralisation doit donc être intégrée dans la structure de tous les États comme mode de gestion des affaires publiques et élément d'expression des libertés et des diversités* »<sup>30</sup>.

---

<sup>23</sup> GAZIER, Anne, *Op. cit.*, p. 1

<sup>24</sup> *Ibidem*

<sup>25</sup> BELLOUBET-FRIER, Nicole, « Vers un modèle européen d'administration locale ? », *Revue française d'administration publique*, n° 121-122, 2007/1, p. 8

<sup>26</sup> *Ibidem*

<sup>27</sup> PAOLETTI, Marion, *Décentraliser d'accord, démocratiser d'abord. Le gouvernement local en question*, Paris, La Découverte, 2007, p. 16

<sup>28</sup> BOULENGER, Stéphanie, GAUTHIER, Isabelle, VAILLANCOURT, François, « Déconcentration, délégation et dévolution : avantages, inconvénients et mise en place », *Les cahiers de la série scientifique du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations*, Montréal, août 2012, p. 9

<sup>29</sup> BELLOUBET-FRIER, Nicole, *Op. cit.*, p. 5

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 12

## ii. Le principe de subsidiarité

La visée démocratique, traduite au travers de la décentralisation dont il vient d'être question, peut être liée au principe de subsidiarité. En effet, « *en faisant assurer l'action publique au niveau le plus pertinent, en précisant que l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber aux autorités les plus proches des citoyens, le principe de subsidiarité (...) incarne cette démarche démocratique* »<sup>31</sup>.

La subsidiarité est bien souvent considérée comme étant issue du christianisme, particulièrement au travers d'une encyclique papale datant de 1931<sup>32</sup>, même si certains jugent que l'origine de ce principe remonte aux penseurs de la Grèce antique<sup>33</sup>. Dans une perspective fonctionnelle contemporaine, la subsidiarité veut que « *les compétences dépendent d'abord de l'aptitude des acteurs à les réaliser de manière satisfaisante* »<sup>34</sup>. Il est donc considéré que la subsidiarité « *conduit à rechercher toujours le niveau adéquat d'exercice des compétences, un niveau supérieur n'étant appelé que dans les cas où les niveaux inférieurs ne peuvent pas exercer eux-mêmes les compétences correspondantes. L'État doit ainsi déléguer aux collectivités tous les pouvoirs qu'elles sont en mesure d'exercer* »<sup>35</sup>.

Un double titre de compétence se dégage, renvoyant d'ailleurs à la double origine étymologique du principe de subsidiarité qui, d'une part, « *fonde les entités inférieures à agir, tant qu'elles sont en mesure de le faire* »<sup>36</sup> et, d'autre part, dans une perspective de « secours », « *fonde (et oblige) l'entité supérieure à agir dès lors que des exigences d'homogénéité et de cohésion de l'ordre juridique sont en cause* »<sup>37</sup>. Il serait donc erroné de réduire la subsidiarité à une simple question de proximité<sup>38</sup>. Julien Barroche évoque à cet égard une subsidiarité positive ou négative, dans ce sens où elle prône « *l'ingérence de l'État si l'action des personnes ou des communautés est insuffisante (...) ou la non-ingérence de l'État si elle est suffisante* »<sup>39</sup>.

---

<sup>31</sup> BELLOUBET-FRIER, Nicole, *Op. cit.*, pp. 12-13

<sup>32</sup> BADIE, Bertrand, BIRNBAUM, Pierre, BRAUD, Philippe, HERMET, Guy, *Op. cit.*, p. 315

<sup>33</sup> DEROSIER, Jean-Philippe, « La dialectique centralisation/décentralisation. Recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 59, n° 1, 2007, p. 126

<sup>34</sup> BELLOUBET-FRIER, Nicole, *Op. cit.*, pp. 12-13

<sup>35</sup> DEROSIER, Jean-Philippe, *Op. cit.*, p. 128

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 129

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> BARROCHE, Julien, *Op. cit.*, p. 778

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 784

Jean Rivero oppose la subsidiarité à la décentralisation. Cette dernière s'apparenterait selon lui à « *un mouvement du haut vers le bas : compétence de principe au sommet, compétence d'attribution à la base, le sommet se déchargeant de certaines compétences au profit de la base* »<sup>40</sup>. Tandis que la subsidiarité correspondrait à « *un mouvement inverse, du bas vers le haut : compétence de principe à la base, compétence d'attribution au sommet, la base se déchargeant de certaines compétences au profit du sommet* »<sup>41</sup>. Julien Barroche appuie l'idée d'une subsidiarité ascendante plus que descendante « *qui gagne à être interprétée à la lumière de la notion théologique d'immanence réciproque (présence des trois personnes divines l'une dans l'autre, ou présence de l'Église locale dans l'Église universelle et vice versa)* »<sup>42</sup>.

Mais Jean-Philippe Derosier considère que cette vision doit être nuancée et « *que la décentralisation peut également être le cadre d'une application du principe de subsidiarité : ces deux notions ne s'opposent nullement, mais se complètent pleinement* »<sup>43</sup>. Il s'agit surtout d'un principe dynamique qui « *n'est ni un principe centralisateur, ni un principe décentralisateur* »<sup>44</sup>, ce qui participe à « *toute la complexité et l'ambiguïté* »<sup>45</sup> de la subsidiarité. En effet, comme nous l'avons vu, la subsidiarité peut aussi bien prendre une forme descendante, « *qui impose le transfert des pouvoirs pour respecter l'autonomie et la liberté des individus et des collectivités périphériques* »<sup>46</sup>, qu'une forme ascendante permettant au centre – l'entité supérieure – de « *secourir* » l'homogénéité et la cohésion de l'ordre juridique<sup>47</sup>.

Le principe de subsidiarité, avec le traité européen de Maastricht en 1992, est devenu « *une règle centrale du droit positif destinée à réguler la répartition des compétences partagées entre les États membres et la Communauté* »<sup>48</sup>. Alors qu'avant ce traité, le principe de subsidiarité était relativement « *confiné dans un cercle de spécialistes imprégnés de doctrine catholique* »<sup>49</sup>, son introduction dans le droit communautaire européen l'a largement

---

<sup>40</sup> DEROSIER, Jean-Philippe, *Op. cit.*, p. 127

<sup>41</sup> *Ibidem*

<sup>42</sup> BARROCHE, Julien, *Op. cit.*, p. 785

<sup>43</sup> DEROSIER, Jean-Philippe, *Op. cit.*, p. 128

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 133

<sup>45</sup> MATHIS-CALVET, Christine, *Décentralisation et subsidiarité : les germes d'une évolution*, Université Paris I – Panthéon-Sorbonne (thèse), 2004, p. 11 in DEROSIER, Jean-Philippe, *Op. cit.*, p. 133

<sup>46</sup> DEROSIER, Jean-Philippe, *Op. cit.*, p. 133

<sup>47</sup> *Ibidem*

<sup>48</sup> BARROCHE, Julien, *Op. cit.*, p. 779

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 781

popularisé, pouvant désormais « *servir aux spécialistes des politiques publiques et de l'administration locale pour interpréter les dynamiques de territorialisation* »<sup>50</sup>.

Julien Barroche n'hésite cependant pas à préciser que la subsidiarité est un principe avant tout théorique et dont son application au niveau européen « *le transforme inmanquablement en une notion instrumentale, qui fait place à un pragmatisme très éloigné de la philosophie catholique* »<sup>51</sup>. L'auteur indique par ailleurs que ce principe « *n'a pas pu se frayer un chemin entre des notions déjà bien installées dans le champ de l'action publique : la proportionnalité, la proximité, la gouvernance* »<sup>52</sup>, voire même qu'il a pu être instrumentalisé d'un point de vue politique<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> BARROCHE, Julien, *Op. cit.*, p. 782

<sup>51</sup> *Ibidem.*, p. 786

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 787

## b. La question de la « recentralisation »

### i. Propos introductifs

Nous allons explorer désormais la question d'un retour à la centralisation, appelé « *recentralisation* »<sup>54</sup>, voire même parfois « *recentration* »<sup>55</sup>. Cette question a été mobilisée dans plusieurs analyses contemporaines, dans différents contextes spatiaux. Ainsi par exemple, en 2015, Alistair Cole, Jean-Baptiste Harguindeguy et Romain Pasquier se sont penchés sur le cas de la gouvernance territoriale espagnole en analysant une recentralisation qui s'est opérée par les finances publiques. En effet, les trois auteurs considéraient que « *la crise financière de 2008 a (...) permis à l'État central de reprendre la main sur l'un des systèmes politiques les plus décentralisés d'Europe* »<sup>56</sup>.

Par rapport aux différents cadres théoriques qui s'offraient à nous, il nous est apparu opportun de choisir le cadre juridique de la dialectique centralisation/décentralisation de Jean-Philippe Derosier qui présente le mérite d'être assez aisément applicable à différentes situations. Par ailleurs, cet élément théorique en appelle d'autres sur lesquels nous nous sommes déjà appesantis : la décentralisation – par opposition à une centralisation qui est marquée par une plus grande place laissée à la déconcentration – et la subsidiarité.

---

<sup>54</sup> DEROSIER, Jean-Philippe, *Op. cit.*, p. 112

<sup>55</sup> MONGIN, Olivier, « Le Grand Paris et la réforme des collectivités territoriales. Quel retour de l'État ? », *Esprit*, 2010/3, p. 121

<sup>56</sup> COLE, Alistair, HARGUINDEGUY, Jean-Baptiste, PASQUIER, Romain, « La gouvernance territoriale espagnole à l'épreuve de la crise économique : vers la recentralisation ? », *Critique internationale*, n° 67, 2015/2, p. 103

## ii. La dialectique centralisation/décentralisation

Le juriste autrichien Hans Kelsen considère que « *l'État est un ordre juridique relativement centralisé* »<sup>57</sup>, ce qui induit que « *le degré zéro de centralisation ou de décentralisation n'existe pas* »<sup>58</sup>. Dès lors le degré de centralisation ou de décentralisation est lié au « *nombre et l'importance (...) des normes (...) déterminés par les compétences de chacune des entités : plus une entité inférieure aura des compétences, plus le nombre et l'importance des normes qu'elle édicte seront élevés, plus le degré de décentralisation sera fort, et inversement* »<sup>59</sup>.

Le juriste Jean-Philippe Derosier précise cependant que le degré de centralisation ou de décentralisation s'exprime au travers de deux autres éléments : le mode de décision marqué par une « *indépendance ou dépendance des entités dans la prise de décision* »<sup>60</sup> et « *les garanties permettant de faire valoir le domaine de décision et de rendre cette dernière effective* »<sup>61</sup>. L'intensité de ces deux éléments, adjointe à la prise en considération du nombre et de l'importance des normes édictées par les entités, synthétise le pouvoir décisionnel d'une entité juridique<sup>62</sup>. Ainsi, il est considéré que « *si l'entité supérieure est dotée d'un fort pouvoir décisionnel, l'ordre juridique sera fortement centralisé ; inversement, si les entités inférieures sont dotées d'un fort pouvoir décisionnel, l'ordre juridique sera fortement décentralisé* »<sup>63</sup>.

Des variations de niveau de compétences sont par ailleurs possibles selon deux mécanismes. Tout d'abord au travers d'un mécanisme résultant de « *la tendance naturelle de toute société organisée qui est de renforcer son centre* »<sup>64</sup>, pour lequel un parallèle peut être effectué avec la théorie de la séparation des pouvoirs de Montesquieu développée dans *L'esprit des lois* et qui voudrait que « *tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser* »<sup>65</sup>. Dans cette perspective, « *un centre de pouvoir, doté d'un certain pouvoir décisionnel aura*

---

<sup>57</sup> KELSEN, Hans, *Théorie pure du droit*, Paris et Bruxelles, LGDJ et Bruylant, 1999, p. 281 in DEROSIER, Jean-Philippe, *Op. cit.*, p. 109

<sup>58</sup> DEROSIER, Jean-Philippe, *Op. cit.*, p. 109

<sup>59</sup> *Ibidem*

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 110

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 110

<sup>64</sup> DELCAMP, Alain, « Principes de subsidiarité et décentralisation », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 23, 1995, p. 616 in DEROSIER, Jean-Philippe, *Op. cit.*, p. 110

<sup>65</sup> MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, t. I, Paris, GF-Flammarion, 1979, p. 293 in DEROSIER, Jean-Philippe, *Op. cit.*, p. 110

*une tendance naturelle à voir accroître l'intensité de ce pouvoir décisionnel* »<sup>66</sup>. Le second mécanisme pouvant induire une variation du niveau de compétences est l'existence d' « *une norme qui obligerait à la violation des normes répartissant les compétences* »<sup>67</sup>.

Une variation du niveau de compétences, produite par l'un de ses deux mécanismes, entraîne une variation du degré de décentralisation puisque « *l'entité supérieure 're-concentre' certaines compétences, donc elle édicte davantage de normes, donc elle exerce davantage de contrainte sur les entités inférieures, donc l'ordre juridique est moins décentralisé* »<sup>68</sup>. Jean-Philippe Derosier nomme ce phénomène la dialectique centralisation/décentralisation : une « *dé-centralisation* » peut répondre à cette « *re-centralisation* »<sup>69</sup>. Selon l'auteur, le principe de subsidiarité « *dans son sens normatif et dynamique* »<sup>70</sup> peut apparaître comme un élément de régulation de cette dialectique « *en permettant une variation du degré de décentralisation opérant selon les règles constitutionnelles* »<sup>71</sup>.

La subsidiarité peut, de par son caractère dynamique qui ne consacre pas ce principe comme étant strictement centralisateur ou décentralisateur, ouvrir « *la possibilité d'une variation des niveaux de compétences en fonction des missions que doit poursuivre un ordre juridique, tout en respectant les normes répartissant les compétences* »<sup>72</sup>. Pour Jean-Philippe Derosier, « *la dialectique centralisation/décentralisation prend alors tout son sens : la tendance opposée de chaque entité de l'ordre juridique de vouloir renforcer son centre se réalise en toute constitutionnalité* »<sup>73</sup>. Le principe de subsidiarité contribue dès lors à garantir l'État de droit, puisqu' « *un ordre juridique relativement centralisé doit assurer un équilibre entre l'unité du droit et respect de l'identité des diverses entités juridiques le composant* »<sup>74</sup>. L'expression de la diversité doit être permise au travers de la subsidiarité, mais lorsque cette expression nuit « *à la cohésion d'ensemble du système décentralisé (...), le même principe de subsidiarité permet l'unité et justifie l'action de l'entité supérieure* »<sup>75</sup>.

---

<sup>66</sup> DEROSIER, Jean-Philippe, *Op. cit.*, p. 110

<sup>67</sup> *Ibidem*

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 112

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 113

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 133

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 134

<sup>75</sup> *Ibid.*

La dialectique centralisation/décentralisation peut donc se voir régulée au travers du principe de subsidiarité qui induit une « *élasticité du degré de décentralisation* »<sup>76</sup> dans la perspective « *de permettre tout à la fois un degré plutôt élevé de décentralisation, à travers un pouvoir décisionnel fort des entités inférieures, et une diminution de ce degré dans certaines circonstances, à travers un renforcement ponctuel du pouvoir décisionnel de l'État* »<sup>77</sup>. Mais pour se faire, Jean-Philippe Derosier précise que le principe de subsidiarité doit être inscrit dans la Constitution car s' « *il a vocation de déterminer la variation du degré de décentralisation d'un ordre juridique, il ne peut trouver sa place que dans le fondement de l'ordre juridique, et donc dans sa norme fondamentale* »<sup>78</sup>. Ce qui pourrait permettre à un juge de se pencher sur le domaine de compétences d'une entité juridique, un des éléments constitutifs, rappelons-le, du pouvoir décisionnel. Cependant, il appartient de reconnaître « *que la notion de subsidiarité (est) floue et ne (peut), par elle-même, n'entraîner que très difficilement des effets juridiques* »<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> DEROSIER, Jean-Philippe, *Op. cit.*, p. 137

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 136

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 137

<sup>79</sup> DELCAMP, Alain, *Op. cit.*, p. 623 in DEROSIER, Jean-Philippe, *Op. cit.*, p. 139

### 3. Axe second : De la « pertinence » d'un niveau de pouvoir intermédiaire

#### a. Propos introductifs

Un territoire est considéré comme « *pertinent par sa taille, son poids démographique, géographique, sociologique ou politique* »<sup>80</sup>. Dans bien des cas, cette « pertinence » territoriale est liée à des analyses d'ordre sociologique ou économique<sup>81</sup>. Cette question anime le débat dans nombre d'États dans lesquels il est constaté que « *le système territorial est durablement complexe. L'ordre territorial, fondé sur la prétendue « pertinence » des périmètres et l'étanchéité des « blocs » de compétences, aboutit à des blocages, des concurrences et, au total, à une certaine inefficacité* »<sup>82</sup>.

Néanmoins, la recherche d'un optimum territorial relèverait du « *mythe* »<sup>83</sup> et des auteurs considèrent qu'il faut « *faire le deuil de l'organisation magique* »<sup>84</sup>. Ces considérations n'empêchent pas la remise en question de territoires qui ont été fondés historiquement sur des facteurs « *innés* »<sup>85</sup> au profit de l'avènement de « *nouveaux* » territoires qui ne sont plus désormais « *des donnés, mais des construits ou des obtenus par la concentration et le croisement des activités humaines* »<sup>86</sup>.

C'est pourquoi nous avons décidé de nous pencher sur un niveau intermédiaire « *historique* » en particulier, à savoir le département français. Cette collectivité territoriale est remise en question depuis plusieurs décennies, mais elle est toujours bien présente dans le paysage territorial français. Nous tenterons donc de mettre en exergue les éléments pouvant plaider en faveur d'une certaine « *pertinence* » de ce niveau territorial intermédiaire.

Le niveau territorial intermédiaire, à savoir celui qui se trouve compris entre d'une part le niveau local incarné par les communes, et d'autre part le niveau central incarné par

---

<sup>80</sup> JAMBES, Jean-Pierre, « Re compositions territoriales ou requalification des territorialités ? Quelques réflexions stimulées par une comparaison entre la France, l'Espagne et la Grande Bretagne », *Revue de géographie alpine*, t. 88, n° 1, 2000, p. 131 in FACCO, Elisa (2015), *La transcommunalité en Wallonie : gestion de l'intérêt communal en aires de coopérations transcommunales. Le cas des ASBL à caractère « transcommunal »*, Mons, Université catholique de Louvain (Mémoire), 2015, p. 5

<sup>81</sup> FACCO, Elisa, *La transcommunalité en Wallonie : gestion de l'intérêt communal en aires de coopérations transcommunales. Le cas des ASBL à caractère « transcommunal »*, Mons, Université catholique de Louvain (Mémoire), 2015, p. 5

<sup>82</sup> BÉHAR, Daniel, ESTÈBE, Philippe, VANIER, Michel, « Mécano territorial : de l'ordre territorial à l'efficacité interterritoriale », *Pouvoirs locaux : les cahiers de la décentralisation*, n° 83, IV/2009, p. 79

<sup>83</sup> FACCO, Elisa, *Op. cit.*, p. 4

<sup>84</sup> BÉHAR, Daniel, ESTÈBE, Philippe, VANIER, Michel, *Op. cit.*, p. 83

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 79

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 80

l'État et/ou des entités fédérées, est particulièrement questionné, non pas tant quant à sa « pertinence » en elle-même, mais plutôt sur la forme qu'il doit prendre de nos jours. Dans ce cadre, il nous est apparu opportun de nous appesantir sur l'émergence des « nouveaux » territoires, qui se traduisent en pratique par des logiques d'intercommunalité ou de supracommunalité, et qui entrent en concurrence avec les territoires intermédiaires « historiques ».

b. De la « pertinence » des territoires intermédiaires historiques. Le cas du département en France

Le département français est remis en cause de manière cyclique<sup>87</sup>, depuis très longtemps puisque déjà en 1884 des débats à la Chambre des députés le fustigeaient comme « *inadapté au plan territorial* »<sup>88</sup>. Plus particulièrement depuis les années 1990, le département « *est fréquemment désigné comme l'échelon de trop* »<sup>89</sup> bien qu'une décennie auparavant son statut de collectivité territoriale ait été confirmé par les lois de décentralisation de 1982 et 1983<sup>90</sup>. En 2008, le Rapport Attali proposait la suppression « *en dix ans de l'échelon départemental* »<sup>91</sup> et « *la proposition de loi relative à la simplification de la carte des territoires du 21 janvier 2009 (...) prévoyait très explicitement la suppression des conseils généraux<sup>92</sup> en 2017* »<sup>93</sup>. En 2014, c'est le Premier ministre français, Manuel Valls, qui « *reprit à son compte l'ambitieux objectif de la suppression d'un échelon de l'administration territoriale française : celui des départements* »<sup>94</sup>.

Malgré les velléités de suppression du département – même si Olivier Thomas précise que c'était en réalité les conseils généraux des départements qui étaient surtout visés<sup>95</sup> –, ce que certains chercheurs interprètent « *comme la manifestation d'un darwinisme territorial inéluctable* »<sup>96</sup>, le département est toujours bel et bien présent dans le paysage territorial français. Certes devenu en 2002 « *une collectivité territoriale de second rang, plutôt spécialisée, encadrée par deux autres collectivités à vocation généraliste (à savoir) les agglomérations et les pays d'un côté, les régions de l'autre* »<sup>97</sup>, le département a hérité de nouvelles compétences l'année suivante en se voyant « *intrônisé chef de file de l'action sociale territoriale* »<sup>98</sup>. Par ailleurs, les départements « *ont pratiquement obtenu, sinon la*

---

<sup>87</sup> TESSON, Frédéric, « Les ressources du département et du canton dans la « petite fabrique des territoires » », *Annales de géographie*, n° 648, 2006/2, p. 198

<sup>88</sup> ESTÈBE, Philippe, « Le département insubmersible. Entre modernité territoriale et archaïsme politique », *Informations sociales*, n° 121, 2005/1, p. 67

<sup>89</sup> LE LIDEC, Patrick, « Le département n'est pas insubmersible, même si l'Acte II l'a consolidé », *Pouvoirs locaux*, n° 75, 2007, p. 115 in THOMAS, Olivier, « Peut-on justifier la suppression des départements français ? Une revue de la littérature », *Revue française d'administration publique*, n° 154, 2015/2, p. 506

<sup>90</sup> TESSON, Frédéric, *Op. cit.*, p. 200

<sup>91</sup> THOMAS, Olivier, *Op. cit.*, p. 506

<sup>92</sup> Le conseil général est l'assemblée délibérante du département. Cette appellation a été rebaptisée en conseil départemental en 2015.

<sup>93</sup> THOMAS, Olivier, *Op. cit.*, p. 506

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 505

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 507

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 506

<sup>97</sup> ESTÈBE, Philippe, *Op. cit.*, p. 66

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 68

*suppression des pays, du moins leur mise sous tutelle départementale* »<sup>99</sup>. Une situation que Philippe Estèbe juge comme plutôt positive « *pour une institution obsolète, archaïque et, pour beaucoup, condamnée* »<sup>100</sup>.

Ce bilan, face aux volontés de suppression qui gagnent le débat politique de manière cyclique, peut tout d'abord s'expliquer par « *la capacité des acteurs de ces institutions à entrer en résistance* »<sup>101</sup>. Mais le *lobby* départementaliste n'est pas le seul facteur expliquant la longévité de l'institution face aux nombreuses critiques qui la visent. D'ailleurs, le Rapport Mauroy en 2000 reconnaissait « *que la suppression de ce niveau comportait plus de risques que de bénéfices réels. Le département reste irremplaçable en matière d'action de proximité notamment en ce qui concerne le social, la culture ou les équipements* »<sup>102</sup>. En outre, le conseiller départemental « *reste un relais local indispensable et le département est pour cela une échelle particulièrement efficace* »<sup>103</sup> et l'institution dispose d'une « *légitimité historique* »<sup>104</sup>.

De son côté, Philippe Estèbe a identifié quatre raisons majeures qui forgent la longévité des départements. Premièrement, le département offre un « *cadre historique de la territorialisation de la République depuis 1790* »<sup>105</sup>. Ce cadre historique s'exprime aujourd'hui au travers un triple processus de territorialisation qui instaure d'abord « *un principe parfaitement contemporain d'accessibilité des services publics* »<sup>106</sup> qui découle de la fixation des frontières des départements, exigeant à l'époque que le chef-lieu soit accessible depuis tous lieux d'un département en une journée de voyage. La territorialisation s'est également opérée dans le cadre de l'action publique avec un « *État (qui) ne se contente pas de réglementer et de distribuer, (mais qui) agit selon une double logique nationale et locale, et le préfet qui représente le pouvoir central est appelé à prendre des initiatives locales* »<sup>107</sup>. Quant au troisième processus de territorialisation, il a instauré « *une négociation permanente entre*

---

<sup>99</sup> ESTÈBE, Philippe, *Op. cit.*, p. 66

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 69

<sup>101</sup> TESSON, Frédéric, *Op. cit.*, p. 201

<sup>102</sup> MAUROY, Pierre (dir.), *Refonder l'action publique locale*, Rapport au Premier ministre de la Commission pour l'avenir de la décentralisation, 2000, p. 2 in TESSON, Frédéric, *Op. cit.*, p. 2014

<sup>103</sup> TESSON, Frédéric, *Op. cit.*, p. 204

<sup>104</sup> GOURAULT, Jacqueline, KRATTINGER, Yves, *Organisation et évolution des collectivités territoriales*, Rapport d'information du Sénat, n° 471, Paris, Sénat, p. 13 in THOMAS, Olivier, *Op. cit.*, p. 510

<sup>105</sup> ESTÈBE, Philippe, *Op. cit.*, p. 69

<sup>106</sup> *Ibidem*

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 70

*l'État et ses représentants d'une part, et les notables représentant le territoire d'autre part* »<sup>108</sup>.

Deuxièmement, la diversification, tant du point de vue des situations territoriales que des postures dites « géopolitiques »<sup>109</sup>, plaide la cause du département. Dans le premier cas, Philippe Estèbe considère que « *de par son arbitraire même, l'espace délimité par les frontières du département est une échelle pertinente pour observer les relations villes-territoires. Il est bien plus divers que tout ce que permettent de décrire les périmètres ad hoc, du type aire urbaine. En ce sens, il s'agit d'un espace riche et porteur d'enseignements* »<sup>110</sup>. En ce qui concerne les postures géopolitiques, Philippe Estèbe indique que « *la structure du département, en tension entre la proximité et le périmètre départemental, autorise plus de souplesse qu'il n'y paraît* »<sup>111</sup>. Cette souplesse s'illustre par exemple par la participation dans des « *politiques contractuelles initiées par l'État* »<sup>112</sup>.

Troisièmement, le département est mû par une capacité d'adaptation, particulièrement face à l'émergence des territoires de projet. A la fois, « *certaines conseils généraux ont saisi l'intérêt que représentent leurs compétences propres (ndlr : les compétences des territoires de projet) comme point d'appui d'une présence territoriale réaffirmée* »<sup>113</sup>, et d'autre part « *certaines conseils généraux adoptent une posture intelligente d'intercession territoriale, et ceci à deux échelles : horizontalement, le souci du territoire les conduit à s'interroger sur les interstices et les interfaces des territoire de projet ; verticalement, des ébauches de construction entre les échelles de projet apparaissent* »<sup>114</sup>.

Quatrièmement, Philippe Estèbe met en exergue la place spécifique qu'occupe le département dans le système territorial actuel parce qu'il « *n'incarne pas seulement la mémoire de ce qui n'est plus. Il est le seul à assurer la permanence du territoire : entre régionalisation incertaine et fragmentation locale en cours, le département propose un système politique stable et identifiable, y compris dans son arbitraire et dans son caractère décalé* »<sup>115</sup>. L'auteur dresse dès lors « *l'hypothèse d'une évolution du système territorial qui conjuguera deux mouvements : une institutionnalisation progressive d'ensemble flous, ou du*

---

<sup>108</sup> ESTÈBE, Philippe, *Op. cit.*, p. 70

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 71

<sup>110</sup> *Ibid.*, pp. 70-71

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 71

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 72

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 73

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 75

*moins mouvants, collant aux évolutions socio-économiques (...); le maintien d'une logique territoriale stable, institutionnalisée au travers des départements qui joueraient le rôle d'intercesseur entre ces territoires mouvants »<sup>116</sup>.*

Olivier Thomas est loin de partager cette vision à l'égard du département, une institution qui existe encore aujourd'hui, selon lui, « *d'une part parce qu'on donnerait du crédit à des assertions erronées dépeignant le chaos qui résulterait de leur disparition (...) d'autre part parce qu'on passerait au contraire sous silence les avantages que revêtirait leur suppression* »<sup>117</sup>. Ainsi, il pointe une confusion savamment entretenue entre les départements et les conseils généraux qui, en cas de discussion quant à une suppression de ces derniers, fait naître une inquiétude quant à une suppression concomitante des missions sociales assurées par les départements alors que serait uniquement visé « *la suppression du statut de collectivité territoriale dont bénéficie le niveau départemental d'administration territoriale* »<sup>118</sup>.

Contrairement à Philippe Estèbe qui a identifié une série d'éléments légitimant le département, Olivier Thomas réfute toute « pertinence » de ce niveau de pouvoir et s'interroge quant à une éventuelle légitimité de nature historique dont disposerait le département. Il note d'ailleurs qu'en 1989 l'urbaniste et géographe Marcel Roncayolo identifiait « *une rhétorique visant à condamner les départements comme des structures inadaptées car ne correspondant (déjà) plus aux territoires vécus* »<sup>119</sup>. Thomas Olivier poursuit en indiquant que c'est « *le niveau intercommunal qui paraît le plus pertinent pour la mise en œuvre des politiques de proximité (notamment sociales) auprès des populations* »<sup>120</sup>.

L'auteur pointe également quatre raisons fondamentales qui plaident pour la suppression du département, ou du moins l'abandon de son statut de collectivité territoriale. Selon Olivier Thomas, une suppression du département permettrait de libérer les communes d'une forme de tutelle départementale, leur redonnant ainsi une vraie autonomie<sup>121</sup>. Deuxièmement, considérant que le département a vu le jour d'un point de vue historique comme un outil centralisateur, celui-ci est incompatible avec la mise sur pied de projets. En effet, « *dans la mesure où le zonage départemental a été imposé aux citoyens et ne répond à aucune logique économique et/ou culturelle (...), il est logique qu'il ne soit pas le lieu*

---

<sup>116</sup> ESTÈBE, Philippe, *Op. cit.*, p. 75

<sup>117</sup> THOMAS, Olivier, *Op. cit.*, p. 507

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 508

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 510

<sup>120</sup> *Ibid.*, p. 511

<sup>121</sup> *Ibidem*

*d'émergence de projets et que sa principale utilité soit de faciliter l'application de politiques étatiques au niveau infra national »<sup>122</sup>. Par ailleurs, analysant que les départements sont des collectivités territoriales « factices » car dépourvues pour ainsi dire de pouvoir fiscal, la suppression de leur statut de collectivité territoriale ne ferait qu'entériner la situation actuelle dans laquelle les départements sont « bénéficiaires non pas de la décentralisation mais de simples délégations de compétences »<sup>123</sup>. Enfin, Olivier Thomas plaide pour l'abandon de la clause générale de compétences au profit d'un repli sur les compétences obligatoires car nombre de départements se trouvent dans des situations financières compliquées<sup>124</sup>.*

---

<sup>122</sup> THOMAS, Olivier, *Op. cit.*, p. 513

<sup>123</sup> *Ibidem.*, p. 515

<sup>124</sup> *Ibid.*, pp. 516-517

### c. Émergence de « nouveaux » territoires

Les « nouveaux » territoires, présentant « *de nouveaux rapports à l'espace, moins continus, plus souples* »<sup>125</sup>, ont notamment pour objectif de simplifier ce qui est communément appelé le « *mille-feuille territorial* »<sup>126</sup>. Ces espaces, avant tout fonctionnels, sont dénués « *de limites géographiques délimitées, rigoureuses et immuables* »<sup>127</sup> et peuvent avoir pour vocation « *de varier dans le temps au gré des évolutions technologiques, économiques, des modes de vies, etc.* »<sup>128</sup>.

Pour Martin Vanier, ces espaces représentent « *pour le politique, autant d'espaces légitimes, plus ou moins anciens, plus ou moins reconnus, plus ou moins hérités mais tous en quête d'une identité, d'une reconnaissance en tant que territoire* »<sup>129</sup>. Cette volonté d'apparaître comme un territoire est liée à la prédominance du modèle étatique, la plupart des États ayant « *fait le choix d'une stabilité institutionnelle* »<sup>130</sup> en établissant « *des souverainetés territoriales que l'on souhaite plus fermes, plus lisibles et plus efficaces* »<sup>131</sup>. Ils peuvent être d'ailleurs considérés vis-à-vis des territoires intermédiaires « historiques » comme « *sans être ouvertement présentés comme concurrents, (...) souvent utilisés pour les affaiblir et (ils) participent à leur effacement* »<sup>132</sup> selon Frédéric Tesson. De son côté, Elisa Facco identifie un phénomène dual qui s'opère « *dans un cadre global d'efficacité, de gestion efficiente de l'action publique (...) et de ressources publiques limitées* »<sup>133</sup>, avec d'une part, l'émergence de ces « *nouveaux espaces d'action publique à caractère fonctionnel* »<sup>134</sup>, et d'autre part « *le nécessaire maintien d'une cohésion territoriale allant de pair avec l'immuabilité des territoires institutionnels* »<sup>135</sup>.

Dans son mémoire, Elisa Facco distingue deux formes de coopérations transcommunales : l'intercommunalité et la supracommunalité. La première est la forme la plus ancienne de ces « nouveaux » territoires. Elle est assimilée à « *une association de communes, organisée en dehors de l'administration communale, créée afin d'exercer, en lieu*

---

<sup>125</sup> TESSON, Frédéric, *Op. cit.*, p. 198

<sup>126</sup> FACCO, Elisa, *Op. cit.*, p. 6

<sup>127</sup> *Ibidem*

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> TESSON, Frédéric, *Op. cit.*, p. 199

<sup>130</sup> BÉHAR, Daniel, ESTÈBE, Philippe, VANIER, Michel, *Op. cit.*, p. 80

<sup>131</sup> *Ibidem*

<sup>132</sup> TESSON, Frédéric, *Op. cit.*, p. 201

<sup>133</sup> FACCO, Elisa, *Op. cit.*, p. 16

<sup>134</sup> *Ibidem*

<sup>135</sup> *Ibid.*

*et place des communes, des activités d'intérêt local que ces communes jugent préférables d'accomplir en commun plutôt qu'individuellement* »<sup>136</sup>. Cette forme est caractérisée par une délégation de pouvoir ainsi que par le principe d'exclusivité<sup>137</sup>, c'est-à-dire que les intercommunalités sont compétentes strictement pour les compétences qui ont été transférées par les communes. Ce modèle, assez rare en Europe, s'est traduit en Belgique par les intercommunales<sup>138</sup>.

La supracommunalité démontre « *la volonté des communes de transcender l'échelon communal au sein d'un territoire précis et cohérent* »<sup>139</sup> par la mutualisation des moyens. Elle s'est traduite en Wallonie par la création d'associations sans but lucratif (ASBL) supracommunales qui incarnent « *un type de légitimité hors contexte électif qui soulève des réflexions sur la représentativité, la démocratie participative, la bonne gouvernance et le rôle des citoyens dans les processus supracommunaux* »<sup>140</sup>.

L'apparition d'un territoire supracommunal peut s'opérer selon deux approches : descendante ou ascendante. Dans le cas de la première approche *top-down*, celle-ci s'est traduite par un « *foisonnement de cadres juridiques supracommunaux tels que les contrats de rivière, les parcs naturels, les GAL<sup>141</sup>, les agences de développement, les zones de police et de secours, etc.* »<sup>142</sup>. Le décret wallon du 19 juillet 2006 relatif à la coopération entre communes permet à ces dernières de choisir entre trois options supracommunales : l'intercommunale, la convention entre communes et l'association de projet.

Pour ce qui est de l'approche ascendante ou *bottom-up*, les expressions supracommunales sont « *construites de manière volontaire par des acteurs locaux* »<sup>143</sup> et peuvent prendre la forme de communautés urbaines, de communautés de territoire, ou encore de conférence des élus. Benjamin Assouad considère que ces supracommunalités « *s'opèrent en Wallonie dans un vide juridique absolu* »<sup>144</sup> et « *selon des modalités les plus diverses, sur*

---

<sup>136</sup> FACCO, Elisa, *Op. cit.*, p. 14

<sup>137</sup> *Ibidem*

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 15

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> *Ibid.*, pp. 15-16

<sup>141</sup> Groupe d'Action Local

<sup>142</sup> FACCO, p. 58

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 60

<sup>144</sup> ASSOUAD, Benjamin, « La supracommunalité à la française, un exemple à suivre ? », site de la *Fédération Inter-Environnement Wallonie*, 18 mai 2012, <http://www.iewonline.be/spip.php?article4769> in FACCO, *Op. cit.*, p. 60

*des compétences très variées, avec un financement des plus incertain, et sans aucun contrôle démocratique ».*

#### 4. Conclusion

Après avoir développé ces deux axes théoriques, il s'agit d'élaborer le cadre théorique qui nous servira pour notre analyse du cas des provinces wallonnes.

La théorie de la dialectique centralisation/décentralisation de Jean-Philippe Derosier, bien qu'à la base de nature juridique, nous paraît intéressante du point de vue de son potentiel empirique. Nous retenons, tout d'abord, la faculté que cette théorie nous donne afin de mesurer ce que l'auteur désigne comme étant le pouvoir décisionnel. Ce pouvoir décisionnel se décèle au travers de trois composantes : le degré de décentralisation ou de centralisation de l'entité, l'indépendance ou la dépendance de l'entité dans sa prise de décision, ainsi que les garanties protégeant le domaine de décision de l'entité. L'intensité du pouvoir décisionnel permet ainsi de déterminer si nous nous trouvons face à un ordre juridique plutôt centralisé ou plutôt décentralisé.

Ensuite, nous nous pencherons sur le phénomène de « recentralisation, toujours grâce à la dialectique centralisation/décentralisation. Dans ce cadre, le principe de subsidiarité peut agir comme élément de régulation, c'est-à-dire qu'il peut justifier l'accroissement du niveau de compétences d'une entité au détriment d'une autre.

En ce qui concerne les éléments accréditant la « pertinence » du département français, les auteurs que nous avons consultés semblent être profondément divisés. Nous avons cependant effectué un parti pris en reprenant les éléments de « pertinence » développés par Philippe Estèbe. Par extrapolation, les quatre éléments qu'il a mis en évidence, et qui plaident pour le département en tant que niveau territorial intermédiaire « historique » et « pertinent », pourront aisément être mobilisés dans une analyse comparative. Ces éléments sont, pour rappel, ceux-ci : un cadre historique à la territorialisation, une diversification des situations territoriales et des postures géopolitiques, une capacité d'adaptation et une place spécifique dans le système territorial actuel.

Enfin, en ce qui concerne la confrontation entre les territoires intermédiaires « nouveaux » et « historiques », alors que Frédéric Tesson considère que les seconds peuvent être considérés comme des concurrents des premiers, pouvant même contribuer à les affaiblir ou à les effacer, Elisa Facco a pour sa part identifié un phénomène faisant cohabiter les nouveaux espaces d'action publique à caractère fonctionnel et les territoires institutionnels.

Pour notre future analyse, bien que la vision de Frédéric Tesson semble la plus proche de notre hypothèse de départ, nous n'avons pas décidé d'exclure le phénomène dual mis en évidence par Elisa Facco.

## Chapitre II :

### L'évolution des provinces jusqu'à nos jours

## 1. Introduction

Avant d'entamer une analyse des provinces wallonnes selon le cadre théorique que nous avons préalablement établi, il nous est paru important de pouvoir dresser l'évolution historique qui a donné naissance au début du XXI<sup>e</sup> siècle à une province wallonne, c'est-à-dire dont le pouvoir organique est détenu, non plus par l'État belge, mais par la Région wallonne.

Avant même de débiter avec l'évolution en elle-même de cette institution, nous reviendrons sur ses origines « pré-belges ». Ensuite, nous analyserons la province belge telle que le Constituant de 1831 l'a voulue, ainsi qu'au travers de la loi provinciale de 1836 et de ses quelques modifications jusque peu après la fin de la Seconde Guerre mondiale

Nous nous pencherons ensuite sur la période entre 1963 et 1982 durant laquelle la province s'est régulièrement retrouvée au centre des débats politiques. La période allant de 1982 au tout début des années 90 évoquera le sautage des provinces qui auraient dû disparaître, du moins en ce qui concerne l'institution politique.

La création de l'État fédéral et la place des provinces en son sein suivront, avant de passer en revue les développements les plus récents depuis que la province a été « régionalisée ». Deux sections clôtureront cette dernière partie en revenant sur la province wallonne entre 2001 et 2014, puis à partir de la sixième réforme de l'État.

## 2. Les origines des provinces belges

Les provinces belges ne sont pas une innovation en tant que telle de l'État belge lors de sa création en 1830. En effet, qu'il s'agisse de similitudes quant à leur composition, leur fonctionnement ou leur découpage territorial, les provinces belges tirent leurs origines de trois régimes politiques qui se sont succédé auparavant sur le territoire « belge » : les Pays-Bas autrichiens, la période française d'abord sous la République puis l'Empire, et enfin le Royaume des Pays-Bas<sup>145</sup>.

Sous les Pays-Bas autrichiens, « *les principautés de l'Ancien Régime portaient le nom des provinces actuelles. Leur territoire était cependant différent. Ces principautés avaient leurs propres institutions, qui ont connu plusieurs évolutions de leur création à la fin de l'Ancien régime* »<sup>146</sup>. Cet ensemble confédéré<sup>147</sup> comprenait principalement le comté de Flandre, le duché de Brabant, le comté de Hainaut, le comté de Namur, le duché de Limbourg et le duché de Luxembourg, ainsi que d'autres plus petites entités<sup>148</sup>. Trois organes composaient alors ces États confédérés : un gouverneur, un conseil provincial et des états provinciaux<sup>149</sup>. Représentant du souverain et chargé de « *faire respecter l'autorité royale* »<sup>150</sup>, le gouverneur disposait également d'attributions d'ordre militaire et judiciaire, alors que le conseil provincial « *était essentiellement une cour d'appel* »<sup>151</sup>. Les états provinciaux, eux, s'apparentaient à des assemblées composées disposant d'un « *pouvoir de décision en matière d'impôts et de travaux publics* »<sup>152</sup>. L'autonomie financière, associée au fait que les états provinciaux possédaient également un droit de remontrance visant le souverain, leur permettait d'assumer « *la gestion des affaires d'intérêt provincial* »<sup>153</sup>.

En 1795, la France a envahi le « territoire belge » et a également annexé les principautés de Stavelot et de Malmédy qui n'étaient précédemment pas incluses dans les Pays-Bas autrichiens<sup>154</sup>. « *Les anciennes provinces sont supprimées territorialement et*

---

<sup>145</sup> CEREXHE, Étienne *et al.*, *La province dans l'État belge*, Namur, Bruges, Faculté de Droit, La Charte, 1984, p. 10

<sup>146</sup> FRANÇOIS, Aymé, *La province. Initiation aux mécanismes de l'institution provinciale*, Bruxelles, CRISP, 1997, p. 5

<sup>147</sup> CEREXHE, Étienne *et al.*, *Op. cit.*, p. 9

<sup>148</sup> Cf. Annexe n°3 : Principauté de Liège et Pays-Bas autrichiens avant 1789

<sup>149</sup> CEREXHE, Étienne. *et al.* (1984), *Op. cit.*, p. 10

<sup>150</sup> *Ibidem*

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 11

<sup>152</sup> *Ibid.*

<sup>153</sup> *Ibid.*

<sup>154</sup> *Ibid.*, p. 9

*politiquement* »<sup>155</sup> et remplacées par des départements. Le « territoire belge »<sup>156</sup> a ainsi été découpé par les autorités françaises en neuf départements dont le tracé géographique correspond dans une large mesure aux territoires des provinces actuelles<sup>157</sup>. Il était alors question des départements de la Lys, de l'Escaut, des Deux-Nèthes, de la Dyle, de la Meuse inférieure, de l'Ourthe, des Forêts, de Sambre-et-Meuse et de Jemappes<sup>158</sup>. Les départements français, affublés d'un préfet, étaient composés d'un conseil de département, appelé également conseil général, et d'un conseil de préfecture<sup>159</sup>. Le fait que tant le préfet que les membres des deux conseils soient nommés par le gouvernement « *reflète la tradition centralisatrice héritée du régime monarchique* »<sup>160</sup>.

Avec le Traité de Vienne en 1815, le « territoire belge » a été rattaché aux Provinces-Unies pour former le Royaume des Pays-Bas qui dénombre dix-sept provinces<sup>161</sup> « *dont beaucoup ressemblent aux anciens départements français* »<sup>162</sup>. En ce qui concerne la dénomination des « provinces belges » – qui est toujours en vigueur aujourd'hui – elle faisait référence au passé glorieux d'entités historiques qui furent jadis des principautés, des duchés ou encore des comtés<sup>163</sup> et qui renvoyaient, comme nous l'avons vu, aux États des Pays-Bas autrichiens. La loi fondamentale du 24 août 1815 a institué des commissaires, également dénommés gouverneurs, nommés par le Roi et qui à la fois « *assurent l'exécution des lois et veillent aux intérêts du royaume* »<sup>164</sup> mais aussi qui « *président les états provinciaux et leurs députations permanentes* »<sup>165</sup>. Ces états provinciaux étaient alors « *chargés de tout ce qui tient à l'administration et à l'économie intérieure de leur province ; les ordonnances et règlements que, dans l'intérêt général de la province, ils jugent nécessaires ou utiles, doivent, avant d'être mis à exécution, avoir reçu l'approbation du roi* »<sup>166</sup>. Mais les états provinciaux étaient en réalité réduits « *à un rôle administratif avec des pouvoirs politiques très*

---

<sup>155</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 5

<sup>156</sup> Cf. Annexe n°4 : L'organisation du nord de la France en départements (1790-1815)

<sup>157</sup> BEHRENDT, Christian, *Étude sur les activités des provinces wallonnes*, Namur, Association des provinces wallonnes, 2012, p. 6

<sup>158</sup> WAUTHOZ, Henri-A. (dir.), *Grande Encyclopédie de la Belgique et du Congo*, Bruxelles, Editorial-Office, t. 1, 1938, p. 566

<sup>159</sup> CEREXHE, Étienne *et al.*, *Op. cit.*, p. 11

<sup>160</sup> *Ibidem*, p. 12

<sup>161</sup> Cf. Annexe n°5 : Le Royaume Uni des Pays-Bas (1815-1830)

<sup>162</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 5

<sup>163</sup> BOULET, Jean-François, *Les provinces wallonnes à la croisée des chemins*, Bruxelles, Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation, Coll. Au quotidien, 2012, p. 5

<sup>164</sup> CEREXHE, Étienne *et al.*, *Op. cit.*, p. 12

<sup>165</sup> *Ibidem*

<sup>166</sup> BEHRENDT, Christian, *Op. cit.*, p. 6

*limités* »<sup>167</sup>. Les membres des états provinciaux élisaient leur « *députation des États, appelés les États-députés* »<sup>168</sup>. Cette députation était « *chargée de l'administration journalière et de l'exécution quotidienne des lois* »<sup>169</sup>, bien que la question de l'exécution quotidienne des lois fût partagée avec le gouverneur qui présidait d'ailleurs cette institution ainsi que les états provinciaux. De surcroît, la députation était censée gérer « *les affaires provinciales par l'exercice de son pouvoir réglementaire* »<sup>170</sup> mais en réalité ses « *décisions (étaient) subordonnées à l'approbation royale* »<sup>171</sup>.

En tout état de cause, « *Guillaume Ier exclut tout rôle politique important des provinces* »<sup>172</sup> qui étaient alors en outre dépourvues de toute autonomie financière<sup>173</sup>. Georges Hansotte met à la fois en évidence une rupture avec le centralisme français mais aussi la renonciation en « *la tradition d'autonomie provinciale héritée de l'ancien régime* »<sup>174</sup> qui provenait davantage d'ailleurs des Pays-Bas du Nord, c'est-à-dire les Provinces-Unies, plutôt que des Pays-Bas méridionaux. Cela s'expliquait par la révolution du XVI<sup>e</sup> siècle qui avait touché les Provinces-Unies et qui « *avait eu pour conséquence la déchéance de l'autorité royale, remplacée par celles des états généraux, simple émanation des états provinciaux* »<sup>175</sup>.

---

<sup>167</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, 5

<sup>168</sup> *Ibidem*

<sup>169</sup> CEREXHE, Étienne *et al.*, *Op. cit.*, p. 13

<sup>170</sup> *Ibidem*

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 5

<sup>173</sup> CEREXHE, Étienne *et al.*, *Op. cit.*, p. 13

<sup>174</sup> *Ibidem*

<sup>175</sup> *Ibid.*

### 3. Le choix du Constituant de 1831 et la loi provinciale de 1836

En 1831, après la révolution belge, les membres du Congrès National se sont entendus sur une division du territoire en provinces<sup>176</sup>. L'article I<sup>er</sup> de la Constitution du 7 février 1831 reconnaissait ainsi une division du territoire belge en neuf provinces<sup>177</sup> : Anvers, Brabant, Flandre Occidentale, Flandre Orientale, Hainaut, Liège, Limbourg, Luxembourg et Namur<sup>178</sup>. Comme nous l'avons déjà vu, le tracé de ces provinces était presque similaire à celui des neuf départements de la période française entre 1795 et 1814, découpage qui avait d'ailleurs subsisté pour les provinces du Royaume des Pays-Bas.

Deux provinces ont connu, neuf ans après la création de la Belgique, une modification de leurs frontières<sup>179</sup> puisque la province de Luxembourg s'est vue amputée du territoire du Grand-Duché de Luxembourg, dont le titre de souverain appartenait au Roi des Pays-Bas, tandis que la province de Limbourg a perdu une région entourant Maastricht à la suite du Traité des XXI Articles conclu en 1839 entre la Belgique et les Pays-Bas<sup>180</sup>. Bien plus tard, des modifications territoriales mineures ont encore touché la province de Liège, avec l'« *annexion après 1918 des cantons (...) d'Eupen, Malmedy et Saint-Vith et du territoire « neutre » de Moresnet* »<sup>181</sup>.

L'organisation provinciale belge tire son origine de la loi provinciale du 30 avril 1836 qui concevait la province comme « *un organe décentralisé de l'État ayant la personnalité juridique et une responsabilité politique* »<sup>182</sup> et qui instituait un gouverneur, un conseil provincial et une députation permanente. Alors qu'à la même époque la loi communale accordait une certaine autonomie aux communes, l'esprit de la loi provinciale était différent<sup>183</sup>. Le législateur a emprunté le principe d'autonomie financière à l'Ancien Régime alors qu'il a conservé le découpage territorial français mais aussi « *le sens de l'unité de l'État qu'avaient ignoré les Pays-Bas autrichiens* »<sup>184</sup>.

---

<sup>176</sup> BEHRENDT, Christian, *Op. cit.*, p. 7

<sup>177</sup> Cf. Annexe n°6 : La Belgique indépendante aux frontières contestées (1830-1839)

<sup>178</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 6

<sup>179</sup> Cf. Annexe n°7 : La Belgique et ses provinces (1839)

<sup>180</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 6

<sup>181</sup> MABILLE, Xavier, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, CRISP, 2000, 4<sup>ème</sup> édition, p. 6

<sup>182</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 26

<sup>183</sup> *Ibidem*

<sup>184</sup> CEREXHE, Étienne *et al.*, *Op. cit.*, p. 14

Ce sens de l'unité de l'État, lié à une vision centralisatrice héritée de la période française, s'appliqua à la Belgique d'alors parce qu'il ne semblait pas opportun de créer « *une institution provinciale forte dans un jeune État qui devait affirmer son existence tant sur le plan interne qu'extérieur* »<sup>185</sup>. En ce qui concerne l'héritage hollandais, Georges Hansotte précise qu'il s'agissait de « *la gestion des intérêts provinciaux* »<sup>186</sup> qui a été importée de la Loi fondamentale néerlandaise.

La loi provinciale de 1836 nous apprend que le gouverneur, nommé et révoqué par le Roi, « *procède à l'instruction préalable des affaires soumises au conseil provincial ou à sa députation ; il est chargé d'en exécuter les décisions ; lorsque ces résolutions sortent des attributions de l'autorité provinciale ou blessent l'intérêt général, il « prend son recours près du gouvernement ». Enfin, il veille au maintien de l'ordre public* »<sup>187</sup>. Aymé François en conclut que le gouverneur était « *à la fois un organe déconcentré de l'État et un organe de la décentralisation territoriale* »<sup>188</sup>.

Les membres du conseil provincial s'attachaient exclusivement aux affaires qui touchaient l'intérêt provincial<sup>189</sup>. Le conseil provincial votait annuellement le budget « *sous réserve d'approbation du gouvernement* »<sup>190</sup> et il « *élabor(ait) des règlements provinciaux d'administration et de police qui ne (pouvaient) contrevenir aux lois et aux règlements d'administration globale* »<sup>191</sup>. Par ailleurs, le conseil provincial « *ne pouvait siéger en session ordinaire que quatorze jours par an en raison des limitations légales. Toutes les autres séances avaient un caractère extraordinaire et seuls les points pour lesquels l'autorité centrale avait marqué son accord pouvaient être débattues* »<sup>192</sup>, ce qui limitait la marge de manœuvre de cet organe provincial.

Élue par le conseil provincial et présidée par le gouverneur, la députation permanente, composée de six députés provinciaux, s'occupait de la gestion journalière des institutions provinciales et des matières soumises par le gouvernement au gouverneur<sup>193</sup>. La députation permanente pouvait « *même décider, en cas d'urgence, sur les affaires qui (étaient) réservées*

---

<sup>185</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 6

<sup>186</sup> CEREXHE, Étienne *et al.*, *Op. cit.*, p. 14

<sup>187</sup> *Ibidem*, p. 13

<sup>188</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 27

<sup>189</sup> *Ibidem*

<sup>190</sup> CEREXHE, Étienne *et al.*, *Op. cit.*, p. 13

<sup>191</sup> *Ibidem*, p. 14

<sup>192</sup> *Ibid.*, pp. 68-69

<sup>193</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 27

*au conseil, lorsque ce dernier n' (était) pas réuni »*<sup>194</sup>. Georges Hensotte note à cet égard que la députation permanente de 1836 avait, certes, un pouvoir moindre que la députation permanente du Royaume des Pays-Bas d'avant 1830, mais qu'elle disposait de davantage d'autonomie au travers de ses ressources propres qui provenaient de la fiscalité provinciale<sup>195</sup>.

La loi provinciale de 1836 évoquait également la fonction de greffier, nommé par le Roi pour une durée de six ans, et placé sous l'autorité du gouverneur, qui était le chef de toute l'administration provinciale<sup>196</sup>. Quant aux commissaires d'arrondissements, ceux-ci « *veill(ai)ent à l'application des lois dans leur arrondissement »*<sup>197</sup>, « *surveill(ai)ent les communes de moins de 5.000 habitants sous la direction de la Députation permanente »*<sup>198</sup> et faisaient rapport au gouverneur d'événements jugés « extraordinaires » se déroulant dans ces arrondissements<sup>199</sup>.

Il a fallu attendre la loi du 30 décembre 1887 pour voir la première modification de la loi provinciale de 1836 qui a établi un nouvel équilibre entre le gouverneur et la députation permanente puisque cette dernière a reçu notamment « *le pouvoir d'exécuter sous certaines conditions ses propres décisions ainsi que celles du Conseil provincial, alors que ce pouvoir appartenait jusque-là au gouverneur »*<sup>200</sup>. En 1893, avec l'introduction du vote plural, le caractère politique de la députation permanente a été renforcé<sup>201</sup>. Des sénateurs provinciaux, élus par le conseil provincial, ont été créés mais il ne s'agissait pas là d'une opération visant à accroître l'autonomie du conseil mais, de manière plus pragmatique, « *de renforcer le poids conservateur du Sénat »*<sup>202</sup>. La notion d'intérêt provincial a été renforcée à la suite de l'introduction de la loi sur l'instruction obligatoire du 19 mai 1914, qui fut applicable aux provinces durant la Première Guerre mondiale<sup>203</sup>. Aymé François indique que cela a modifié « *les rapports État/provinces, pour la première fois en faveur des provinces »*<sup>204</sup>.

Malgré ces adaptations de la loi provinciale de 1836, Aymé François considère, à l'exception de la loi scolaire de 1914, que « *de 1836 à 1921, on relève dans la loi provinciale*

---

<sup>194</sup> CEREXHE, Étienne *et al.*, *Op. cit.*, p. 14

<sup>195</sup> *Ibidem*

<sup>196</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 27

<sup>197</sup> *Ibidem*

<sup>198</sup> *Ibid.*

<sup>199</sup> *Ibid.*

<sup>200</sup> *Ibid.*, p. 7

<sup>201</sup> *Ibid.*

<sup>202</sup> *Ibid.*

<sup>203</sup> *Ibid.*

<sup>204</sup> *Ibid.*

*différentes dispositions dont certaines ne durèrent que quelques années, qui concourent toutes au renforcement de la centralité sur le couvert de la loi »<sup>205</sup>. Il juge d'ailleurs que « cette période n'apporte aucune modification majeure quant à l'organisation interne et au rôle des institutions provinciales »<sup>206</sup> et indique même qu'« entre 1921 et 1949, la province se contentera d'une situation juridique boiteuse »<sup>207</sup>. De manière générale, la province, qui peut être considérée comme une « collectivité politique faible »<sup>208</sup>, suscite la « méfiance » et le « désintérêt » au cours de cette période.*

---

<sup>205</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 6

<sup>206</sup> *Ibidem*, p. 7

<sup>207</sup> *Ibid.*

<sup>208</sup> DE BRUYCKER, Philippe (dir.), *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale. Entre régionalisation et Charte européenne de l'autonomie locale*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 182

#### 4. De 1963 à 1982, les provinces entre illusions et désillusions

« *Les lois linguistiques de 1963 constituent le seul grand débat politique qui touche les provinces* » considère Aymé François<sup>209</sup>. Ces lois ont instauré des provinces unilingues, à l'exception des vingt-cinq communes germanophones de la province de Liège, et la division de la province de Brabant, avec d'une part un arrondissement de Wavre francophone et des arrondissements de Vilvorde et de Louvain néerlandophones.

L'année suivante, en 1964, la Commission nationale pour les réformes des institutions, dite de la Table Ronde, « *propose de réaliser une décentralisation aussi large que possible* »<sup>210</sup>. Parmi les propositions concrètes figurait l'augmentation des compétences provinciales, rejoignant ainsi une proposition du Centre Harmel<sup>211</sup>, ainsi qu'« *une décentralisation économique qui se serait basée sur des groupements de provinces ou de parties de provinces pour aboutir à 5 ou 6 zones économiques* »<sup>212</sup>.

Les propositions de la Table Ronde ont été concrétisées par la loi sur la planification et la décentralisation économique du 15 juillet 1970 qui a notamment créé des conseils économiques régionaux<sup>213</sup>. Dans ce cadre, des sociétés de développement régional (S.D.R.) ont été mises sur pied. « *Si en Flandre, les étroites relations des conseils économiques avec les provinces*<sup>214</sup> *ont conduit à cinq S.D.R., l'option pour une seule S.D.R. a prévalu en Wallonie*<sup>215</sup> »<sup>216</sup>, sans oublier la S.D.R. qui a été créée pour Bruxelles<sup>217</sup>.

Alors que le modèle de l'État unitaire était en crise au début des années 1960, des responsables politiques ont planché sur un processus de fédéralisation avec les neuf provinces comme entités fédérées<sup>218</sup>. En 1968, l'accord du gouvernement Gaston Eyskens IV, en vue d'une modernisation de l'État, précisait « *une liste impressionnante de compétences qui*

---

<sup>209</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 8

<sup>210</sup> *Ibidem*

<sup>211</sup> Le Centre Harmel, créé en 1948, devait à l'origine être dénommé « Centre de recherche pour la solution nationale des problèmes sociaux, politiques et juridiques en régions wallonnes et flamandes » mais fut baptisé en l'honneur de son initiateur, Pierre Harmel (PSC). Les travaux du Centre Harmel se sont déroulées jusqu'en 1953.

<sup>212</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 8

<sup>213</sup> *Ibidem*

<sup>214</sup> Il s'agit bien entendu des quatre provinces exclusivement flamandes, mais aussi de l'ensemble constitué par les arrondissements de Louvain et de Vilvorde situés dans la province de Brabant.

<sup>215</sup> Cet ensemble comprend les quatre provinces exclusivement francophones et l'arrondissement de Wavre situé dans la province de Brabant.

<sup>216</sup> CEREXHE, Étienne *et al.*, *Op. cit.*, p. 49

<sup>217</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 8

<sup>218</sup> BEHRENDT, Christian, *Op. cit.*, p. 16

reviendraient à la Province »<sup>219</sup> en plus d'un accord élargissant l'autonomie provinciale. Cependant, les compétences dont il était alors question étaient assez similaires à celles qui ont finalement été accordées aux entités fédérées en 1980<sup>220</sup>.

Convoqué par le Premier ministre Gaston Eyskens « pour remettre à flot la réforme de la Constitution qui avait échoué »<sup>221</sup>, le Groupe de travail des 28 a opéré un revirement dans la dynamique qui semblait s'installer en faveur des provinces. Le projet d'un « fédéralisme provincial »<sup>222</sup> a été écarté et l'idée d'un renforcement de la décentralisation a été évacuée au profit de la mise sur pied de trois régions<sup>223</sup>. Des divergences existaient au sein du Groupe de travail des 28 puisque « les partis flamands défend(ai)ent surtout la création d'une communauté flamande qui peut exister sur la base des provinces. Par contre, les Wallons mettaient l'accent sur la politique économique qui ne peut se développer que dans une région et non à travers des provinces »<sup>224</sup>. « Cette proposition a eu comme conséquence de dévaloriser les provinces »<sup>225</sup> note Aymé François.

Le Pacte d'Egmont de 1977 prévoyait textuellement la suppression des provinces puisqu' « au terme de la réforme prévue, le nombre de niveaux de décision politique, qui était traditionnellement de trois et qui avait été porté en principe à six lors de la troisième révision, devait être ramené à quatre : l'État, la communauté culturelle, la région et la commune »<sup>226</sup>. Cette suppression était envisagée d'un point de vue politique, puisque les provinces étaient censées devenir une simple subdivision administrative<sup>227</sup>. Aymé François rapporte qu' « en fait on voit se démarquer un courant jacobin aussi radical que celui de la Révolution française. Dans cette vision la commune est la base de la nouvelle Région, qui régnera sur son territoire au moyen de la seule déconcentration. Les provinces et les arrondissements administratifs doivent disparaître parce que sans utilité dans ce nouveau système »<sup>228</sup>.

En 1978, les accords du Stuyvenberg ont explicité ce que devraient être les vingt-cinq sous-régions censées reprendre les compétences des provinces qui étaient amenées à

---

<sup>219</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 8

<sup>220</sup> CEREXHE, Étienne *et al.*, *Op. cit.*, p. 68

<sup>221</sup> *Ibidem*, p. 71

<sup>222</sup> DE BRUYCKER, Philippe (dir.), *Op. cit.*, p. 185

<sup>223</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 8

<sup>224</sup> *Ibidem*

<sup>225</sup> *Ibid.*

<sup>226</sup> MABILLE, Xavier, *Op. cit.*, p. 353

<sup>227</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 9

<sup>228</sup> *Ibidem*

disparaître<sup>229</sup>. Mais ces accords ne se sont pas concrétisés<sup>230</sup>. Après la chute du gouvernement Tindemans en octobre 1978, les nouvelles Chambres ne pouvaient pas envisager de modifier la Constitution. Dès lors, « *en 1980, une solution boiteuse de compromis se dégagera* »<sup>231</sup>. Le Premier ministre Wilfried Martens a annoncé dans la déclaration gouvernementale que la fiscalité provinciale serait supprimée et remplacée par une dotation à la suite de l'introduction de nouveaux niveaux de fiscalité, bien qu'il n'y avait « *aucune comparaison possible entre le produit de la fiscalité provinciale (...) et le produit escompté de la fiscalité des régions et communautés* »<sup>232</sup>. La province était « *donc envisagée maintenant comme organe déconcentré de la Région* »<sup>233</sup>. La loi du 9 août 1980, remplacée par la loi du 9 juillet 1981, prévoyait une suppression de la fiscalité provinciale au 1<sup>er</sup> janvier 1982. Cette disposition nécessitait que la suppression soit adoptée avant le 30 juin 1982 sinon « *les provinces pourront à nouveau établir une fiscalité aussi longtemps qu'un vote en ce sens intervient* »<sup>234</sup>.

---

<sup>229</sup> CEREXHE, Étienne *et al.*, *Op. cit.*, p. 72

<sup>230</sup> *Ibidem*

<sup>231</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 9

<sup>232</sup> CEREXHE, Étienne *et al.*, *Op. cit.*, p. 73

<sup>233</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 9

<sup>234</sup> *Ibidem*

## 5. Le sauvetage des provinces en 1982

Le vote sur la suppression de la fiscalité provinciale n'est pas intervenu avant la date butoir et la province a donc rétabli sa fiscalité en 1982. Par ailleurs « *l'entrée des libéraux au gouvernement en 1982 marque une étape dans le sauvetage des provinces dont ils avaient fermement pris la défense depuis 1971* »<sup>235</sup>. La coalition de l'époque a donc initié « *le début de la consolidation et surtout de la modernisation de l'institution provinciale* »<sup>236</sup>. Ainsi, la loi du 8 janvier 1983 a supprimé le principe de session pour le conseil provincial qui peut depuis lors se réunir « *selon les nécessités des intérêts provinciaux* »<sup>237</sup>.

Aymé François considère qu' « *en 1985, dans chacune des trois grandes familles politiques, une majorité existe pour stabiliser l'institution province* »<sup>238</sup> qui, si elle fonctionne bien, pourrait être un contrepoids face aux régions et aux communautés<sup>239</sup>. La loi du 6 juillet 1987 a institué un nouvel équilibre entre le gouverneur et la députation permanente. Cette dernière a désormais le « *droit d'instruire toutes les affaires d'intérêt provincial* »<sup>240</sup>. Le greffier provincial, tout comme c'était déjà le cas dans la loi communale, est devenu « *le véritable chef de l'administration provinciale* »<sup>241</sup>, fonction qui revenait jusqu'alors au gouverneur.

Aymé François note que « *dès ce moment, la volonté de conserver l'institution provinciale, d'augmenter son autonomie et ses pouvoirs est irréversible. (...) D'autre part l'institution d'une sous-région est abandonnée* »<sup>242</sup>. Il ajoute que « *ce qui a surtout sauvé l'institution provinciale, c'est l'impossibilité politique de défendre valablement un autre système entre la Région et la commune* »<sup>243</sup>.

En 1991, un dialogue entre francophones et flamands, initié par le gouvernement Dehaene, a débouché sur les accords de la Saint-Michel qui ont entériné la scission de la province unitaire de Brabant. Une exigence flamande pour mettre fin à « *une situation relativement confuse depuis la mise en place progressive des régions et des communautés à*

---

<sup>235</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 9

<sup>236</sup> *Ibidem*

<sup>237</sup> *Ibid.*

<sup>238</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 10

<sup>239</sup> CEREXHE, Étienne *et al.*, *Op. cit.*, p. 74

<sup>240</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 10

<sup>241</sup> *Ibidem*

<sup>242</sup> *Ibid.*

<sup>243</sup> *Ibid.*

*partir de 1970 »<sup>244</sup> mais qui désirait également supprimer un « reliquat de la Belgique unitaire »<sup>245</sup>. Cette scission a donné naissance au Brabant wallon et au Brabant flamand et elle a coïncidé pour le monde politique avec la volonté de « revitaliser les provinces sur le plan du fonctionnement démocratique, de son rôle de contrôle sur les communes, de son pouvoir de coordonner les autres institutions qui agissent sur son territoire, et moderniser les administrations provinciales pour une meilleure efficacité »<sup>246</sup>.*

---

<sup>244</sup> BOULET, Jean-François, *Op. cit.*, p. 12

<sup>245</sup> BEHRENDT, Christian, *Op. cit.*, p. 17

<sup>246</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 11

## 6. La création de l'État fédéral et la place des provinces en son sein

A la suite de la quatrième réforme de l'État en 1993 qui a institué l'État fédéral dans lequel les entités fédérées acquièrent toutes leurs compétences, la province devient une subdivision de la région et est désormais « *un organe politique autonome subordonné, entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions, les communes et les intercommunales* »<sup>247</sup>. Dans ce cadre, « *elles ne peuvent agir que sous la tutelle du pouvoir central, des Communautés et des Régions selon les matières* »<sup>248</sup>.

Depuis 1994, les sénateurs provinciaux ont été supprimés et les élections provinciales, qui se déroulaient jusqu'alors en même temps que les élections législatives, ont lieu le même jour que les élections communales afin de mettre fin aux « *interférences entre l'intérêt national et l'intérêt provincial* »<sup>249</sup>. Comme prévu, la province de Brabant a été scindée le 1<sup>er</sup> janvier 1995 et la Région de Bruxelles-Capitale assumait dès lors « *par assimilation et pour une part importante, les compétences de l'ancienne province de Brabant* »<sup>250</sup>, bien que les fonctions de gouverneur et de vice-gouverneur<sup>251</sup> aient été maintenues<sup>252</sup>. La province du Brabant flamand connaît également une particularité : un gouverneur adjoint<sup>253</sup> de la province<sup>254</sup>.

La loi du 25 juin 1997 a modifié en plusieurs points la loi provinciale de 1836 et a consacré comme une « *nécessité absolue* »<sup>255</sup> de sauvegarder un niveau intermédiaire dans le nouvel État fédéral. « *Issue d'une proposition de loi qui avait recueilli un consensus au sein des partis démocratiques issus tant de la majorité que de l'opposition* »<sup>256</sup>, cette loi se voulait comme s'articulant autour de trois axes : « *démocratiser l'institution et son mode de fonctionnement (...); augmenter la participation des citoyens au contrôle de l'institution et à la prise de décision dans les « intérêts provinciaux » ; augmenter l'efficacité de la Députation*

---

<sup>247</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 11

<sup>248</sup> *Ibidem*, p. 15

<sup>249</sup> *Ibid.*, p. 25

<sup>250</sup> *Ibid.*, p. 11

<sup>251</sup> Issu des lois linguistiques de 1963, le vice-gouverneur vérifie le respect des lois linguistiques à Bruxelles-Capitale.

<sup>252</sup> La fonction de gouverneur dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-capitale a été supprimée suite à la sixième réforme de l'État par la loi du 6 janvier 2014. La fonction de vice-gouverneur a par contre été conservée.

<sup>253</sup> A l'instar du vice-gouverneur à Bruxelles-Capitale, l'adjoint au gouverneur du Brabant flamand est issu des lois linguistiques de 1963 et vérifie le respect des lois linguistiques dans les communes de la périphérie.

<sup>254</sup> CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE, *Les provinces*, Bruxelles, 2015, n° 32.00, p. 2

<sup>255</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 12

<sup>256</sup> DOMS, Frédéric, « La réforme des provinces en Wallonie », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 29, n° 1774-1775, 2002, p. 10

*permanente dans son pouvoir de gérer les intérêts provinciaux et d'agir au nom « des intérêts généraux décentralisés » »<sup>257</sup>.*

Ainsi, dans le cadre de ces trois axes, le droit de vote que possédait le gouverneur au sein de la députation permanente a été supprimé<sup>258</sup>, la volonté du législateur étant « *de faire porter la responsabilité politique des décisions à des élus et non à des fonctionnaires* »<sup>259</sup>. Par mimétisme avec la loi communale, le conseil provincial est « *devenu un véritable organe de la décentralisation territoriale qui peut connaître des objets transmis par l'autorité supérieure* »<sup>260</sup>. La fonction de receveur provincial, placé sous l'autorité de la députation permanente, remplace le comptable provincial institué en 1952, tandis qu'est créée la possibilité d'une consultation populaire provinciale qui « *peut être organisée par le Conseil provincial ou émaner des habitants de la province* »<sup>261</sup> si une pétition recueille au moins 10% d'électeurs provinciaux au sein de chaque arrondissement administratif. Enfin, notons que « *le législateur a pris une série de dispositions de nature économique afin de permettre à la province de réaliser ses missions et ses objectifs d'intérêt provincial soit par des régies soit par d'autres sociétés, parmi lesquelles la formule des asbl a été souvent utilisée* »<sup>262</sup>.

Malgré ces nouvelles dispositions, certains ont considéré que les provinces avaient subi « *un simple coup de peinture* »<sup>263</sup>. La présidence de la députation permanente, encore assurée par le gouverneur, posait notamment problème car le gouverneur agissait dans ce cadre « *à la fois (comme) juge et partie et rempli(ssait) une fonction contradictoire* »<sup>264</sup>.

---

<sup>257</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 12

<sup>258</sup> Le gouverneur a conservé une voix délibérative au sein de la députation permanente en ce qui concerne les matières juridictionnelles.

<sup>259</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 33

<sup>260</sup> *Ibidem*, p. 32

<sup>261</sup> *Ibid.*, p. 34

<sup>262</sup> *Ibid.*

<sup>263</sup> EVENS, Thierry, « La loi provinciale de 1836 est modifiée en plusieurs points. Un simple coup de peinture sur les provinces », *Le Soir*, 4 mars 1997, p. 4

<sup>264</sup> FRANÇOIS, Aymé, *Op. cit.*, pp. 31-32

## 7. Des provinces régionalisées<sup>265</sup>

### a. Une période de transition (2001-2014)

En 2001, avec la cinquième réforme de l'État, « *une série de compétences relatives à l'organisation des provinces, à leur fonctionnement mais également à la tutelle exercée sur ces dernières ont été transférées aux Régions* »<sup>266</sup>. Cette décision a permis dès lors pour chaque région de développer sa propre conception du pouvoir provincial même si son autonomie en la matière n'était pas absolue<sup>267</sup>. Depuis cette réforme, le gouverneur est désormais nommé par le gouvernement régional, sur base cependant d'un avis conforme du Conseil des ministres fédéral, puisque cet agent à statut spécial continue d'être le commissaire de l'État fédéral au sein de la province, en plus de l'être également désormais à l'égard des entités fédérées<sup>268</sup>. Sur base de la loi spéciale du 13 juillet 2001, deux décrets portant à la fois sur l'organisation d'un partenariat entre la Région wallonne et les provinces ainsi que sur le financement général des provinces ont vu le jour le 21 mars 2002<sup>269</sup>. En mai 2002, un projet de réforme fiscale a été adopté prévoyant la suppression de certaines taxes<sup>270</sup>.

Le 12 février 2004, un décret wallon a débouché sur une « *réécriture quasi complète de la loi provinciale du 30 avril 1836* »<sup>271</sup> qui faisait écho à un accord trouvé au sein du gouvernement wallon le 13 juin 2002. Ce décret a renforcé le rôle du conseil provincial. Une motion de méfiance constructive, qui s'était déjà retrouvée sur la table des négociations en 1997, a été instituée afin de « *dynamiser le pouvoir de contrôle que le conseil provincial est appelé à exercer à l'égard* »<sup>272</sup> désormais du collège provincial, puisque la précédente députation ne pouvait plus être considérée comme « permanente ». Par là-même, le gouverneur s'est vu ôter la présidence de cet organe puisqu'il n'y avait plus « *guère d'argument convaincant en faveur du maintien de la présidence de la députation permanente entre les mains du gouverneur* »<sup>273</sup>. Ce décret comportait également des points sur l'amélioration de l'information délivrée au public concernant l'action provinciale, ainsi que

---

<sup>265</sup> Cf. Annexe n°8 : Les provinces wallonnes

<sup>266</sup> BOULET, Jean-François, *Op. cit.*, p. 6

<sup>267</sup> *Ibidem*

<sup>268</sup> *Ibid.*

<sup>269</sup> *Ibid.*

<sup>270</sup> DOMS, Frédéric, *Op. cit.*, p. 58

<sup>271</sup> COSANNI, Giuseppe, *La 6<sup>e</sup> réforme de l'État et les institutions provinciales. Révolution ou simple statu quo ?*, Bruxelles, Institut Emile Vandervelde, 2014, p. 6

<sup>272</sup> BEHRENT, Christian, *Op. cit.*, p. 19

<sup>273</sup> DE BRUYCKER, Philippe (dir.), *Op. cit.*, p. 202

sur la révision des compétences provinciales et l'évitement de doublons. Dans ce cadre, le décret énumérait des compétences qui devaient à terme disparaître du giron provincial.

Avec l'adoption du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (CDLD), le 22 avril 2004, un pacte de majorité est inhérent à la formation du collège provincial, étant entendu que ce pacte est « *une liste de candidats issus de groupes politiques formant une majorité au conseil provincial (...) (qui) doit être approuvée en séance plénière du conseil mais doit également avoir l'aval de la majorité de chacun des groupes politiques de la majorité* »<sup>274</sup>. Des modifications ayant une portée déontologique ont été apportées en 2013 au CDLD concernant les provinces. Ainsi, il s'agissait de limiter les dépenses de fonctionnement du conseil provincial et du collège provincial, notamment en encadrant la composition du bureau du conseil provincial ou en limitant le nombre de commissions et de personnes y siégeant<sup>275</sup>. Des modifications visaient à encadrer les communications des membres du collège provincial et du président du conseil provincial afin de « *mettre fin aux communications qui visent la promotion de l'image personnelle du mandataire ou l'image d'un parti politique* »<sup>276</sup>. Enfin, des mesures ont été instaurées quant à l'encadrement des missions à l'étranger<sup>277</sup>.

En accord avec la Déclaration de politique régionale (DPR), le décret spécial du 13 octobre 2011 a réduit d'un tiers le nombre de conseillers communaux et a réduit le nombre global des députés provinciaux. Cette mesure se trouvait consignée dans un accord politique de juin 2002<sup>278</sup>. La clé de répartition était « *deux députés pour chaque province auxquels s'ajoute un député par tranche entamée de 500.000 habitants, auquel s'ajoute un député pour les provinces dont la superficie est supérieure à 4.000 km<sup>2</sup>* »<sup>279</sup>. Au final, les provinces de Brabant wallon, Luxembourg et Namur sont passées de 6 à 4 députés provinciaux et de 56 à 37 conseillers provinciaux<sup>280</sup>. Et les provinces de Hainaut et Liège sont, elles, passées de 6 à 5 députés provinciaux et de 84 à 56 conseillers provinciaux<sup>281</sup>.

---

<sup>274</sup> BOULET, Jean-François, *Op. cit.*, p. 9

<sup>275</sup> *Ibidem*, p. 10

<sup>276</sup> DGO DES POUVOIRS LOCAUX, DE L'ACTION SOCIALE ET DE LA SANTÉ, *Circulaire relative à la réforme des provinces – Déontologie*, Namur, 12 novembre 2012, p. 4

<sup>277</sup> *Ibidem*

<sup>278</sup> BEHRENDT, Christian, *Op. cit.*, p. 20

<sup>279</sup> PARLEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne : « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire »*, Namur, 16 juillet 2009, 8 (SE 2009) – N°1, p. 8

<sup>280</sup> BEHRENDT, Christian, *Op. cit.*, p. 20

<sup>281</sup> *Ibidem*

## b. L'après sixième réforme de l'État

Après une longue crise politique, une sixième réforme de l'État a été conclue le 11 octobre 2011. La sixième réforme de l'État a révisé les articles 5, 11bis, 41, 162 et 170§3 de la Constitution en ce qui concerne les provinces<sup>282</sup>. Cette réforme a accordé « *le pouvoir (...) aux régions de supprimer par décret spécial, si elles le souhaitent, les institutions provinciales, à l'exception du gouverneur de province qui reste le commissaire du gouvernement fédéral sur le territoire* »<sup>283</sup>.

Face à la faculté de supprimer les provinces, l'accord donne la possibilité à la Région wallonne « *de créer des collectivités supra soumises, comme les institutions communales et provinciales, aux principes constitutionnels visés aux articles 41, 162 et 170 de la Constitution (qui) comprennent, par exemple le fait de bénéficier d'un conseil supra élu au suffrage direct, de s'occuper de tout ce qui est d'intérêt supracommunal, de publier les budgets et les comptes, de la publication des séances des conseils, de lever des impôts, de s'associer ou encore d'organiser des consultations populaires dans le respect de la législation régionale* »<sup>284</sup>.

Toutefois, l'« *autonomie complète des régions à propos de l'organisation des provinces* »<sup>285</sup> est limitée dans les faits. Il en va ainsi de « *certaines dispositions spécifiques telles que celles relatives aux services d'incendie* »<sup>286</sup>. Par ailleurs, les régions ne peuvent modifier la dénomination des provinces tout comme elles ne peuvent supprimer les missions déléguées aux provinces par l'État fédéral et les communautés<sup>287</sup>. La réforme insiste également sur « *le maintien d'une solidarité fédérale* »<sup>288</sup> puisque subsiste « *une obligation de consultation (...) requise avec l'autorité fédérale compétente en ce qui concerne la gestion des compétences provinciales déconcentrées* »<sup>289</sup>.

---

<sup>282</sup> COSANNI, Giuseppe, *Op. cit.*, p. 9

<sup>283</sup> *Ibidem*

<sup>284</sup> *Ibidem*

<sup>285</sup> ASSOCIATION DES PROVINCES WALLONNES, *Des provinces ambitieuses et sans tabou. Réflexions de l'Association des Provinces wallonnes*, Namur, 2014, p. 7

<http://www.apw.be/uploads/Memorandum%202014.pdf>, PDF consulté en ligne le 7 février 2016

<sup>286</sup> *Ibidem*

<sup>287</sup> *Ibidem*

<sup>288</sup> *Ibidem*

<sup>289</sup> COSANNI, Giuseppe, *Op. cit.*, p. 9

## 8. Conclusion

La province est assurément l'une des plus anciennes institutions du Royaume, retenue dès 1831 par le Constituant belge, dont les origines peuvent être retracées jusqu'aux Pays-Bas autrichiens. Les frontières actuelles des provinces, sauf en ce qui concerne logiquement les deux Brabant, correspondent à peu de choses près aux frontières des départements qui avaient divisé le « territoire belge » durant la période française.

La loi provinciale de 1836 a fait de l'institution une entité plutôt faible, surtout marquée par une centralisation de l'État central, allant de pair avec une déconcentration, bien plus qu'avec de la décentralisation territoriale. Nous retiendrons de cette période que la province suscitait à la fois le désintérêt et la méfiance. Cette situation a eu pour conséquence que les provinces ont connu peu de changements significatifs pendant de très, voire de trop nombreuses décennies, qui ont fait perdurer des « maux » provinciaux donnant du grain à moudre par la suite aux antiprovincialistes.

Entre 1963 et 1982, la province n'a pas su s'imposer comme niveau sur lequel aurait pu se développer le processus de fédéralisation de l'État belge et les projets visant à revaloriser cette institution ont finalement été délaissés au profit de la création de nouvelles entités : les communautés, suivies des régions. Le Pacte d'Egmont en 1977 s'accordait sur la suppression de la province qui devait faire place à 25 sous-régions. Ce projet a lui aussi été avorté, tout comme la suppression de la fiscalité provinciale n'a pas su être concrétisée en 1982.

Après une période peu glorieuse pour la province, cette institution a été modernisée, afin d'augmenter le caractère démocratique des rapports entre ses organes. En 1991, la scission de la province de Brabant fut décidée, ce qui a eu pour conséquence d'« extraprovincialiser » les 19 communes bruxelloises. Après cet épisode concrétisé en 1995, un nouveau mouvement en faveur d'une modernisation des provinces est apparu. En 1997, une série de mesures ont été adoptées pour plus de démocratie, de participation et d'efficacité.

Enfin, en 2001, les provinces ont été « régionalisées ». La Région wallonne a poursuivi le chantier de modernisation et de rationalisation de la province, en lien avec l'adoption du CDLD en 2004. En 2014, la sixième réforme a mis fin à une période transitoire

et a offert la pleine autonomie aux régions quant à l'organisation des provinces, même si cette autonomie est encore soumise à quelques exceptions.

## Chapitre III :

### Analyse des provinces wallonnes

## 1. Introduction

Après cette digression historique portant sur l'évolution dans le temps des provinces, qui permet de mieux saisir le fonctionnement de cette institution, nous allons donc confronter le cadre théorique que nous avons précédemment construit à la situation actuelle des provinces wallonnes afin de pouvoir confirmer, infirmer, voire nuancer, notre hypothèse de départ considérant que la province wallonne est en sursis, car menacée par deux phénomènes majeurs : un processus de « recentralisation » et l'émergence de « nouveaux » territoires.

Prenant pied sur le premier axe de notre construction théorique, nous nous attèlerons tout d'abord à sonder le pouvoir décisionnel de la province wallonne, tel que l'a défini Jean-Philippe Derosier. Pour se faire, il s'agira de déterminer trois variables qui composent le pouvoir décisionnel : le nombre et l'importance des normes déterminés par les compétences de l'institution provinciale wallonne, l'indépendance ou la dépendance de la province wallonne dans sa prise de décision, et les garanties à même de faire valoir le domaine de décision de la province wallonne. La prise en compte de ces trois variables composant le pouvoir décisionnel permettra de donner une indication quant au niveau de centralisation ou de décentralisation qui caractérise la province wallonne.

La province wallonne renvoie à deux réalités : une institution politique, composée d'un conseil provincial et d'un collège provincial, et un territoire sur lequel le gouverneur, considéré comme un organe provincial, est le commissaire des gouvernements de l'État fédéral, de la Région wallonne et de la Fédération Wallonie-Bruxelles. A cet égard, plusieurs gouverneurs interviewés ont insisté sur le fait que, de manière formelle, il s'agit d'évoquer « la Province X » avec un « p » majuscule lorsque l'institution politique est visée, tandis que la formule « le Gouverneur de la p rovince Y » comporte un « p » minuscule alors qu'il est fait référence au territoire. En ce qui concerne donc le mesure du pouvoir décisionnel, nous nous concentrerons uniquement sur la province en tant qu'institution politique. Cela serait, en effet, illogique de nous pencher sur le pôle déconcentré des provinces dont nous savons qu'il comporte, par définition, d'un haut degré de centralisation.

Une fois le pouvoir décisionnel théorique des provinces wallonnes établi, afin de conforter notre hypothèse, nous essayerons de voir s'il existe bel et bien un phénomène de « recentralisation » par rapport aux provinces. Nous tenterons donc d'identifier des variations récentes qu'auraient subies une ou plusieurs variables composant le pouvoir décisionnel. Les

variations qui auront pu être identifiées seront dès lors examinées en fonction du principe de subsidiarité, afin de déterminer si celui-ci a joué un rôle de régulateur. En effet, la subsidiarité peut être amenée à induire une élasticité du degré de décentralisation, justifiant selon les cas un degré plus élevé de décentralisation ou *a fortiori* un renforcement du pouvoir décisionnel de l'État ou de l'entité fédérée.

Nous passerons ensuite à la mobilisation du second axe de notre cadre théorique questionnant d'abord la « pertinence » d'un niveau de pouvoir intermédiaire « historique », puis en examinant l'émergence de « nouveaux » territoire. Dans un premier temps, nous tenterons d'identifier les raisons pouvant plaider ou non en faveur de la longévité du niveau de pouvoir intermédiaire « historique » qu'est la province. Nous nous appuierons sur les quatre raisons majeures mises en évidence par Philippe Estèbe concernant le département français. Mais pour une meilleure clarté, nous avons décidé de subdiviser ces quatre raisons en deux groupes.

Avant d'aller plus loin dans l'explication de notre subdivision, il appartient de préciser que l'environnement du département français est différent de celui de la province wallonne. En effet, le département se dispute le titre de collectivité territoriale avec la région, elle aussi située entre l'État central et les communes. Par ailleurs, le projet de fusion des communes s'est soldé en 1971 par un échec, alors que ce processus de fusion des communes s'est réalisé en Belgique en 1977. Malgré ces différences d'environnement, nous avons considéré que plusieurs enseignements tirés de l'analyse du département pourraient nous être utiles pour analyser la « pertinence » du niveau de pouvoir intermédiaire provincial wallon.

Il s'agira donc de sonder tout d'abord le cadre historique que peut offrir la province à la territorialisation. Nous avons retenu à cet égard deux des trois processus de territorialisation explicités par Philippe Estèbe, nous semblant les plus prompts à subir la confrontation avec la province wallonne, à savoir celui qui instaure un principe parfaitement contemporain d'accessibilité des services publics et celui qui s'est opéré dans le cadre d'un État agissant selon une double logique nationale et locale, avec le représentant du pouvoir central – le préfet pour le département, le gouverneur pour la province – qui est appelé à prendre des initiatives locales. Puis nous mobiliserons la seconde raison qui, appliquée à notre objet, aura pour but de mettre en lumière la diversification en termes de situations territoriales et de postures géopolitiques que peut recouvrir la province.

En ce qui concerne le second groupe de raisons majeures identifiées par Philippe Estèbe, nous considérons qu'elles sont liées à l'émergence des « nouveaux » territoire, ce pourquoi il nous est paru idoine de les confronter de manière séparée aux provinces. Nous tâcherons de voir si la province, à l'instar du département français, est également mue par une capacité d'adaptation, particulièrement face à l'émergence de « nouveaux » territoires. Mettant en exergue la place spécifique qu'occupe le département dans le système territorial français actuel, la quatrième et dernière raison majeure identifiée par Philippe Estèbe nous servira d'appui afin de déceler si la province peut apparaître comme assurant la permanence du territoire entre entités fédérées et fragmentation locale en cours.

A la suite de cette dernière raison, l'auteur émet d'ailleurs l'hypothèse que l'évolution du système territorial pourrait conjuguer à la fois une institutionnalisation progressive d'ensemble flous et le maintien d'une logique territoriale stable. Il nous est apparu plus qu'opportun d'établir ici un parallèle avec le phénomène dual qu'a identifié Elisa Facco et qui s'opère dans un cadre global d'efficacité, de gestion efficiente de l'action publique et de ressources publiques limitées. Il s'agira donc pour nous de déceler de quelle manière cette coexistence entre provinces et « nouveaux » territoires peut se manifester, ou *a contrario* de déterminer si notre propre hypothèse de concurrence est validée.

## 2. Le pouvoir décisionnel de la province wallonne

### 2.1. Le nombre et l'importance des normes

Selon Jean-Philippe Derosier, le nombre et l'importance des normes sont déterminés par les compétences d'une entité. En effet, pour rappel, « *plus une entité inférieure aura des compétences, plus le nombre et l'importance des normes qu'elle édicte seront élevées, plus le degré de décentralisation sera fort* »<sup>290</sup>.

En ce qui concerne donc les compétences provinciales, celles-ci sont définies par la notion d'intérêt provincial. Pour rappel, cette notion d'intérêt provincial, présente dès la loi provinciale de 1836, est un héritage de la période hollandaise<sup>291</sup>. L'intérêt provincial peut être défini comme « *l'ensemble des attributions excédant les compétences des communes, ainsi que l'ensemble des attributions subnationales, c'est-à-dire les attributions du niveau national pouvant être exécutées de manière plus différenciée, selon les besoins spécifiques, par les provinces* »<sup>292</sup>. Le niveau national évoqué ici dans cette définition, établie avant l'avènement de l'État fédéral en Belgique, doit être entendu comme pouvant être à la fois l'État fédéral, mais aussi la Région wallonne et la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Philippe De Bruycker considère ainsi que « *cette clause de compétence générale permet aux provinces (...) de prendre des initiatives au sujet de toute matière qu'elles jugent dignes d'intérêt, pour autant que celle-ci ne soit pas explicitement attribuée ou réglée de manière complète et détaillée par un autre niveau de pouvoir* »<sup>293</sup>. Cette compétence générale a permis aux provinces d'investir des champs qui étaient alors laissés en friche par l'État central, comme ce fut le cas en ce qui concerne l'enseignement technique et professionnel, historiquement au XIX<sup>e</sup> siècle par les provinces de Hainaut et de Liège<sup>294</sup>.

Les compétences liées à l'enseignement et à la formation apparaissent d'ailleurs encore aujourd'hui comme les plus importantes, toutes provinces confondues, en termes de volumes financiers. Ainsi, dans son étude sur les provinces wallonnes, Christian Behrendt situe à 31% la part moyenne consacrée à l'enseignement par les cinq provinces au service

---

<sup>290</sup> DEROSIER, Jean-Philippe, *Op. cit.*, p. 109

<sup>291</sup> BEHRENDT, Christian, *Op. cit.*, p. 6

<sup>292</sup> COENEN, Omer, « La province : base d'un pouvoir intermédiaire restructuré », *Revue de droit public et des sciences administratives*, n° 3, 1984, p. 42 in FRANCOIS, Aymé, *Op. cit.*, p. 15

<sup>293</sup> DE BRUYCKER, Philippe (dir.), *Op. cit.*, p. 224

<sup>294</sup> PARLEMENT WALLON, *Compte rendu intégral. Séance publique de commission. Commission des affaires intérieures et du tourisme*, Namur, 8 mai 2012, C.R.I.C. N°128 (2011-2012), p. 16

ordinaire entre 2007 et 2009<sup>295</sup>. Et si nous nous penchons sur les budgets des provinces en 2016, le poste consacré à l'enseignement et à la formation oscille entre 17,57% du budget de la province de Luxembourg et 44,46% du budget de la province de Hainaut<sup>296</sup>.

La notion d'intérêt général a donc permis aux provinces de mener des politiques permettant « *de répondre à des besoins (...) spécifiques à leur territoire et à leur population* »<sup>297</sup>. Il ressort d'ailleurs des entretiens qui ont été menés auprès des gouverneurs ou leurs représentants que la véritable plus-value des provinces s'est développée en opérant une forme de spécialisation pour une série de matières qui n'étaient alors pas couvertes pas d'autres niveaux de pouvoir. Ces matières, plus ou moins investies en fonction de chaque province, sont nombreuses et diverses : agriculture, centres psycho-médicaux-sociaux, culture, économie, enseignement, environnement, formation, jeunesse, patrimoine classé, relations extérieures, santé, sécurité sociale, soutien aux communes et supracommunalités, sport, tourisme et cours d'eau<sup>298</sup>. Pour l'ensemble des compétences mobilisées, les cinq provinces ont dépensé, sur une période moyenne calculée entre 2007 et 2009, un peu plus de 830 millions d'euros en service ordinaire<sup>299</sup> et près de 88 millions d'euros en service extraordinaire<sup>300</sup>. Les budgets des provinces pour 2016 prévoyaient quant à eux des dépenses ordinaires totalisant près de 995 millions d'euros<sup>301</sup>.

L'étude menée par le professeur Christian Behrendt en 2012 à la demande de l'Association des Provinces wallonnes (APW) totalisant près de 500 pages, et qui fut d'ailleurs présentée en Commission des affaires intérieures et du tourisme du Parlement wallon, permet de prendre la mesure de l'éventail des compétences mobilisées par les différentes provinces et les volumes financiers qui y correspondent. A cet égard, le lecteur est invité à prendre connaissance de différentes annexes<sup>302</sup>, dont notamment les tableaux des dépenses aux services ordinaire et extraordinaire des cinq provinces wallonnes. Les nombreux chiffres repris dans ces tableaux sont les moyennes des exercices de 2007 à 2009. En plus de

---

<sup>295</sup> Cf. Annexe n°9 : Tableau des dépenses au service ordinaire des cinq provinces wallonnes (moyennes calculées sur base des exercices de 2007 à 2009)

<sup>296</sup> Cf. Annexe n°11 : Dépenses moyennes par compétences à l'ordinaire des cinq provinces wallonnes (moyennes calculées sur base des exercices de 2007 à 2009)

<sup>297</sup> BEHRENDT, Christian, *Op. cit.*, p. 9

<sup>298</sup> PARLEMENT WALLON, *Op. cit.*, C.R.I.C. N°128 (2011-2012), p. 2

<sup>299</sup> Cf. Annexe n°9 : Tableau des dépenses au service ordinaire des cinq provinces wallonnes (moyennes calculées sur base des exercices de 2007 à 2009)

<sup>300</sup> Cf. Annexe n°12 : Tableau des dépenses au service extraordinaire des cinq provinces wallonnes (moyennes calculées sur base des exercices de 2007 à 2009)

<sup>301</sup> Cf. Annexe n°15 : Diagrammes des dépenses ordinaires par compétences inscrites aux budgets 2016 des cinq provinces wallonnes

<sup>302</sup> Cf. Annexes n°9 à 14

refléter les choix politiques d'une législature provinciale précédente, ces chiffres doivent être lus aujourd'hui en prenant en compte le fait que, comme nous le verrons plus loin dans ce mémoire, plusieurs compétences ont été entretemps transférées à la Région wallonne. Les dépenses ordinaires inscrites par les cinq provinces wallonnes dans leurs budgets de 2016<sup>303</sup> ont d'ailleurs été versées aux annexes, afin de présenter dans ce mémoire des chiffres plus récents, même si la décomposition selon les compétences est moins précise que celle présentée par Christian Behrendt.

Au travers de la notion d'intérêt provincial, les provinces possèdent donc un champ très large de compétences. Et le conseil provincial, l'organe législatif de l'institution provinciale, a la possibilité théorique d'édicter des normes dans le cadre de ce champ très large de compétences. Ces normes sont désignées comme étant des règlements provinciaux. Christian Behrendt souligne cependant que « *le pouvoir normatif provincial est résiduaire en ce sens qu'il est, en tant que pouvoir subordonné, tenu au respect de toutes les dispositions dotées d'un rang normatif supérieur* »<sup>304</sup>, même si ce caractère résiduaire « *ne le prive nullement de la possibilité d'édicter, en complément des dispositions hiérarchiques supérieures, des dispositions de détail compatibles avec celles-ci, ou encore de faire bénéficier les habitants de sa province de dispositions plus favorables, en complément aux règles supérieures déjà existantes* »<sup>305</sup>.

Potentiellement nombreux et importants, liés au champ large de compétences issu de la notion d'intérêt provincial, les règlements provinciaux traduisent un degré important de décentralisation de l'institution provinciale, même si les normes édictées ne s'apparentent qu'à des dispositions dites de « détail » ou de « complément ».

---

<sup>303</sup> Cf. Annexe n°15 : Diagrammes des dépenses ordinaires par compétences inscrites aux budgets 2016 des cinq provinces wallonnes

<sup>304</sup> BEHRENDT, Christian, *Op. cit.*, p. 10

<sup>305</sup> *Ibidem*

## 2.2.L'indépendance/dépendance dans la prise de décision

Bien que pouvoir subordonné, depuis 2001 à la Région wallonne, la province est également une collectivité politique autonome<sup>306</sup>. La notion d'intérêt provincial le prouve puisque Christian Behrendt indique que « *ce sont (...) les conseils provinciaux qui décident de ce qui est (...) d'intérêt provincial* »<sup>307</sup>. Lors de la présentation de son étude en commission du Parlement wallon, il a d'ailleurs avoué n'avoir trouvé aucun exemple d'un arrêt du Conseil d'État qui aurait signifié à un conseil provincial que son interprétation de la notion d'intérêt provincial aurait été abusive<sup>308</sup>.

Est-ce à dire que les provinces pourraient s'investir dans n'importe quelles compétences ? Comme nous l'avons vu dans la section précédente, les règlements provinciaux se doivent de respecter les normes hiérarchiquement supérieures. Au-delà, la Région wallonne possède potentiellement un levier financier, à savoir le Fonds des Provinces. Cette dotation est l'une des deux sources majeures finançant les provinces et la Région wallonne possède une totale marge de manœuvre dans la manière dont elle choisit de l'alimenter. Ainsi, la Région wallonne pourrait faire pression sur des conseils provinciaux quant aux compétences qu'ils désirent investir en vertu de l'intérêt provincial, en menaçant de réduire le Fonds des Provinces<sup>309</sup>.

Par ailleurs, l'État fédéral, la Région wallonne et la Fédération Wallonie-Bruxelles ont la possibilité d'assigner aux provinces des missions qu'elles ne peuvent refuser d'assumer, même si l'une de ces trois entités ne pourvoit qu'à un financement partiel de ces missions laissant la partie restante à charge des provinces<sup>310</sup>. C'est ainsi le cas avec la prise en charge par les provinces des « *cultes islamiques et orthodoxes, en plus des églises-cathédrales du culte romain catholique* »<sup>311</sup>, une mission héritée de l'État fédéral qui depuis la régionalisation des provinces en 2002 est désormais placée sous la tutelle de la Région wallonne. Le caractère non-obligatoirement intégral du financement prévu par l'un des trois entités peut donc impacter le budget des provinces.

---

<sup>306</sup> BEHREDNT, Christian, *Op. cit.*, p. 9

<sup>307</sup> PARLEMENT WALLON, *Op. cit.*, C.R.I.C. N°128 (2011-2012), p. 18

<sup>308</sup> *Ibidem*

<sup>309</sup> *Ibid.*, p. 22

<sup>310</sup> *Ibid.*

<sup>311</sup> COENEN, Alain, « La régionalisation du temporel des cultes reconnus », *Union des Villes et Communes*, Namur, 2002, <http://www.uvcw.be/impressions/toPdf.cfm?urlToPdf=/articles/0.0.0.0.161.htm> (PDF consulté en ligne le 31 mai 2017), p. 1

A côté du Fonds des Provinces, l'autre source majeure de financement pour les provinces est sa fiscalité propre. La fiscalité provinciale est liée au principe – très ancien, puisque remontant à la *Magna Carta* en 1215<sup>312</sup> – de la légalité de l'impôt, qui peut être considéré comme « *un pilier majeur de tout État démocratique et (qui) fait partie des concepts constitutionnels les plus importants* »<sup>313</sup>. Ce principe veut qu'une entité dispose d'une autonomie fiscale à condition que cette entité possède une assemblée démocratiquement élue. La fiscalité provinciale représentait en moyenne pour les cinq provinces wallonnes 58,8% des recettes ordinaires si nous nous référons aux budgets pour 2016<sup>314</sup>.

En mai 2002, un projet de réforme fiscale fut adopté prévoyant la suppression de certaines taxes et la « *réduction forfaitaire du précompte immobilier pour les ménages ayant au moins deux enfants, du gel de celui-ci sur les investissements ainsi qu'en ce qui concerne le relèvement du seuil d'allivrement* »<sup>315</sup>. Enfin, l'accord gouvernemental conclu un mois plus tard fit en sorte que les provinces s'engageaient à ne pas augmenter leurs fiscalités, en contrepartie de quoi la Région wallonne promettait une « *compensation intégrale de la réforme fiscale wallonne* »<sup>316</sup> et une indexation du fonds des provinces.

Avec la notion d'intérêt général laissé à l'appréciation des conseils provinciaux et la fiscalité provinciale concourant à assurer aux provinces une partie de leurs ressources financières, nous pouvons établir que la province jouit théoriquement d'un assez grand niveau d'indépendance dans la prise de ses décisions. Même s'il faut prendre en compte que l'autre partie majeure de financement des provinces dépend de la Région wallonne au travers du Fonds des Provinces, levier par lequel la Région pourrait potentiellement menacer un conseil provincial dont une interprétation de la notion d'intérêt provincial ne serait pas partagée par la Région. Le critère ici examiné concourt à induire un niveau plutôt important de décentralisation, même si cette dernière est soumise à un contrôle de la légalité<sup>317</sup> induit par le caractère subordonné de la province.

---

<sup>312</sup> BEHRENDT, Christian, *Op. cit.*, p. 14

<sup>313</sup> *Ibidem*

<sup>314</sup> Cf. Annexe n°16 : Diagrammes des recettes ordinaires inscrites aux budgets 2016 des cinq provinces wallonnes

<sup>315</sup> DOMS, Frédéric, *Op. cit.*, p. 58

<sup>316</sup> *Ibidem*

<sup>317</sup> BEHRENDT, Christian, *Op. cit.*, p. 10

### 2.3. Les garanties protégeant la prise de décision

La notion d'intérêt provincial, forgeant un très large champ de compétences et une partie de l'indépendance de la prise de décision des provinces, est consacrée par l'article 41 de la Constitution<sup>318</sup>. Cependant, comme nous l'avons déjà vu à la fin de l'historique sur les provinces, la sixième réforme de l'État en 2011 a accordé « *le pouvoir (...) aux régions de supprimer par décret spécial, si elles le souhaitent, les institutions provinciales (...)* »<sup>319</sup> étant entendues comme collectivités politiques autonomes. Serait alors uniquement sauvegardé le pôle déconcentré de la province, les gouverneurs et les missions déléguées par l'État fédéral et la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Ratifiée par la Belgique, la Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL), initiée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2004<sup>320</sup> et a été intégrée dans le droit wallon, consacrant ainsi « *la reconnaissance des provinces dans le cadre juridique européen* »<sup>321</sup>. Cette charte « *préconise que les collectivités locales soient dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions* »<sup>322</sup>.

Dans un mémorandum datant de 2014 intitulé *Des provinces ambitieuses et sans tabou*, l'APW se disait prête à toute discussion portant sur l'avenir des provinces mais posait comme l'un de ses préalables « *le respect mutuel, dans l'esprit et la lettre de la Charte européenne de l'autonomie locale* »<sup>323</sup>. Il nous appartient cependant de relativiser l'importance de cette charte qui n'est nullement contraignante. Les gouverneurs ou leurs représentants, lors des entretiens, ne connaissaient pas toujours très bien les termes de cette charte et, de manière unanime, ils ont considéré que cet outil était dénué de force politique. Le gouverneur de la province de Namur a même utilisé cette expression : « *lorsqu'on se sent acculé, on utilise tous les brins d'herbe auxquels il est possible de se raccrocher* ». Bref, ce dernier considère que cette charte, qui n'est pas vue comme un texte fondateur, ne permettrait pas de s'opposer à une volonté de supprimer les provinces, si tel était le choix de la Région

---

<sup>318</sup> BEHRENDT, Christian, *Op. cit.*, p. 8

<sup>319</sup> *Ibidem*

<sup>320</sup> UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *Charte européenne de l'autonomie locale – Monitoring 2009. Réponse de l'Union des Villes et Communes de Wallonie au questionnaire du Conseil de l'Europe*, Namur, 7 janvier 2010, p. 1

<sup>321</sup> ASSOCIATION DES PROVINCES WALLONNES, *Des provinces ambitieuses et sans tabou. Réflexions de l'Association des Provinces wallonnes*, *Op. cit.*, p. 6

<sup>322</sup> *Ibidem*

<sup>323</sup> *Ibid.*, p. 5

wallonne, même s'il comprend que cette charte puisse être utilisée comme argument en dernier recours par ceux qui défendent les provinces.

Les garanties permettant de faire valoir le domaine de décision, bien qu'existantes, sont relativement faibles puisqu'elles ne pourraient empêcher la suppression des provinces en tant que collectivités politiques autonomes si un accord politique était trouvé en ce sens à la Région wallonne. En effet, cette dernière pourrait du jour au lendemain mettre fin au pôle décentralisé des provinces.

## 2.4. Le degré de centralisation/décentralisation

Après avoir passé en revue les trois composantes du pouvoir décisionnel de la province, nous pouvons considérer qu'il s'agit d'une entité marquée théoriquement par un degré relativement important de décentralisation. C'est particulièrement le cas sur base des deux premières composantes, à savoir le nombre et l'importance des normes d'une part et la relative indépendance dans la prise de décision. Ce degré est cependant fragilisé par les garanties, plutôt faibles, protégeant la prise de décision.

Il convient également de revenir sur l'analyse de la composante liée au nombre et à l'importance des normes. En effet, notre analyse théorique de cette composante s'éloigne de la réalité puisque *« ce serait une erreur de vouloir mesurer l'activité de l'institution provinciale (...) en analysant exclusivement son activité de production réglementaire : là ne gît point l'essentiel de son action. La grande partie des deniers provinciaux est en effet dépensée dans un cadre législatif et réglementaire déjà existant, cadre dans lequel l'institution provinciale, grâce à son autonomie fiscale intervient en créant et finançant des structures (...) »*<sup>324</sup>. Jean-Philippe Derosier a une vision uniquement juridique du pouvoir décisionnel, n'oublions pas d'ailleurs qu'il est lui-même juriste. Nous nous demandons cependant s'il ne conviendrait pas de prendre également en compte les possibilités pour une entité de mener ou soutenir des politiques publiques sans avoir recours à l'édiction de normes. En ce qui concerne les provinces, cela permettrait de mesurer plus finement leur prise de décision.

Le degré théorique de décentralisation que nous avons pu établir nous servira ensuite de référence afin de déterminer si ce degré a été soumis de manière récente à des variations. Cette analyse sera concentrée sur les deux premières composantes du pouvoir décisionnel. Les garanties protégeant la prise de décision ont connu une seule modification ces dernières années, la sixième réforme de l'État en 2011, dont nous avons déjà présenté les conséquences et qui peuvent être apparentées à une fragilisation du degré de décentralisation.

---

<sup>324</sup> BEHRENDT Christian, *Op. cit.*, p. 11

### 3. Les provinces wallonnes face au phénomène de « recentralisation »

#### 3.1. Les transferts de compétences

Depuis la régionalisation des provinces en 2001, la perspective de procéder à des transferts de compétences provinciales surgit régulièrement dans le débat public. En 2002, il était ainsi déjà « *prévu de recadrer de manière limitative les compétences provinciales* »<sup>325</sup>. Si nous nous référons à la DPR 2009-2014, qui annonçait son ambition de mener une réforme en profondeur de l'institution provinciale dans « *une volonté de rationalisation des actions menées par les différents niveaux de pouvoir, de multiplication des synergies entre ces derniers ainsi que de simplification des procédures* »<sup>326</sup>, il était alors question d'un recadrage des compétences devant permettre à la province d'évoluer vers un modèle s'apparentant davantage à un « *organe d'exécution des politiques régionales et communautaires* »<sup>327</sup>.

Les compétences pour lesquelles un abandon ou un transfert au profit d'un autre niveau de pouvoir pourrait être envisagé étaient explicitement définies en termes d'exemples : « *logement, (...) gestion des voiries, (...) relations internationales (autres que celles entre pouvoirs locaux européens), (...) énergie, (...) patrimoine, (...) compétences juridictionnelles en matière de contentieux électoral ou (encore) animation économique* »<sup>328</sup>. Il avait d'ailleurs été convenu que chaque ministre du gouvernement wallon émette des propositions en ce sens en fonction des compétences liées à leurs portefeuilles<sup>329</sup>. De son côté, l'APW avait approuvé un mémorandum en 2009 se positionnant en faveur du transfert des compétences ayant trait au logement, à la gestion des voiries et des missions juridictionnelles, mais aussi du financement des cultes et de la laïcité<sup>330</sup>.

Le transfert des voiries provinciales vers la Région wallonne avait été décidé par le gouvernement wallon le 20 février 2003, arguant « *du faible kilométrage du réseau routier*

---

<sup>325</sup> « Tutelle administrative sur les provinces - Réglementation de cette tutelle en Région wallonne », site du Parlement wallon, 2002, [https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=all&id\\_doc=3359](https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=all&id_doc=3359) (page consultée le 31 mai 2017)

<sup>326</sup> ASSOCIATION DES PROVINCES WALLONNES, *Des provinces ambitieuses et sans tabou. Réflexions de l'Association des Provinces wallonnes*, Op. cit., p. 4

<sup>327</sup> BOULET, Jean-François, Op. cit., p. 13

<sup>328</sup> PARLEMENT WALLON, Op. cit., 16 juillet 2009, pp. 142-143

<sup>329</sup> Question orale de M. Borsus à M. Furlan, Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville sur « La réforme des provinces et le transfert des voiries provinciales » in PARLEMENT WALLON, *Compte rendu intégral. Séance publique de commission, Commission des affaires intérieures et du tourisme*, Namur, 13 décembre 2011, C.R.I.C. N° 54 (2011-2012), p. 34

<sup>330</sup> ASSOCIATION DES PROVINCES WALLONNES, *D.P.R. 2009 et les provinces. Réaménagement des compétences provinces*, Namur, sans date (document interne), p. 5

provincial par rapport à celui de la Région wallonne »<sup>331</sup>, dont la reprise par cette dernière devait permettre de réaliser des économies d'échelle<sup>332</sup>. Un décret a été adopté le 12 février 2004 par le parlement wallon en ce sens<sup>333</sup>, mais qui n'a pas été suivi d'un arrêté d'exécution. Il a fallu en réalité attendre plus de dix ans pour qu'un nouveau décret suivi d'arrêts d'exécution régionalisent effectivement les voiries provinciales en date du 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>334</sup>. Ce délai s'est expliqué par deux difficultés selon la réponse du Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville Paul Furlan à une question orale posée en 2011 : « la détermination d'un coût d'un kilomètre de voirie »<sup>335</sup>, devant permettre d'évaluer la baisse du Fonds des Provinces à la suite du transfert, ainsi que le sort du personnel provincial.

Le niveau de compétences des provinces a donc été réduit, affectant potentiellement le nombre et l'importance des normes qu'elles peuvent édicter. Un transfert de compétence réduit donc le pouvoir décisionnel et fait donc varier négativement le degré de décentralisation. Le principe de subsidiarité peut cependant être un élément régulateur de cette élasticité du niveau de décentralisation. Dans le cas présent, nous devons donc nous demander si la gestion par la province de ses voiries nécessitait un transfert vers la Région wallonne, car nuisant « à la cohésion d'ensemble du système décentralisé »<sup>336</sup> pour ainsi reprendre les mots de Jean-Philippe Derosier.

Les gouverneurs ou leurs représentants ont été interrogés sur ce sujet précis. Bien que reconnaissant que cette compétence ne pouvait pas être considérée comme une compétence prioritaire des provinces – il est vrai que le réseau des voiries provinciales est limité à 714 kilomètres<sup>337</sup> – plusieurs gouverneurs ont considéré que les provinces s'occupaient tout à fait correctement de leurs anciennes voiries. Le gouverneur de la province de Namur a suggéré d'attendre et d'examiner sur le long terme si ces anciennes voiries seront à l'avenir toujours

---

<sup>331</sup> « Les modalités du transfert des compétences des provinces à la Région », site du *Parlement wallon*, 2004, [https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=all&id\\_doc=5782](https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=all&id_doc=5782) (page consultée le 30 mai 2017)

<sup>332</sup> VIGNERON, Adrien, « Brabant wallon: nos 47 kilomètres de voiries provinciales en route vers la Région », site de *La Capitale*, 30 décembre 2014, <http://www.lacapitale.be/1179934/article/2014-12-30/brabant-wallon-nos-47-kilometres-de-voiries-provinciales-en-route-vers-la-region> (page consultée le 16 février 2016)

<sup>333</sup> « Les voiries provinciales transférées vers la Wallonie », site du *Portail de Wallonie*, 13 janvier 2012, <http://www.wallonie.be/fr/actualites/les-voiries-provinciales-transferees-vers-la-wallonie> (page consultée le 1er juin 2017)

<sup>334</sup> COSANNI, Giuseppe, *Op. cit.*, p. 5

<sup>335</sup> Question orale de M. Borsus à M. Furlan, Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville sur « La réforme des provinces et le transfert des voiries provinciales », *Op. cit.*, p. 33

<sup>336</sup> DEROSIER, Jean-Philippe, *Op. cit.*, p. 134

<sup>337</sup> DUBOIS, Françoise, « Transfert des voiries provinciales : faire des travaux sans payer la note », site de la *RTBF*, 14 mars 2013, <https://www.rtf.be/info/societe/detail/transfert-des-voiries-provinciales-faire-des-travaux-sans-payer-la-note?id=7947632> (page consultée en ligne le 31 mai 2017)

aussi bien gérées, tandis que le gouverneur de la province de Hainaut a indiqué qu'une partie du personnel auparavant en charge des voiries est parfois consultée par la Région wallonne pour la gestion des voiries.

Le délai « considérable »<sup>338</sup> entre le choix politique de transférer cette compétence et le transfert effectif a été perçu comme un sérieux problème. Durant cette période d'incertitude, des provinces comme celle du Brabant wallon ont, pensaient-elles, prévu les tous derniers investissements sur leurs voiries en 2011, un transfert effectif étant alors annoncé pour 2012. Ce transfert effectif n'étant pas intervenu, la province de Brabant wallon a engagé de nouveaux investissements en 2013. Le Ministre des Pouvoirs locaux Paul Furlan exprima le sentiment que les provinces profitaient de la situation « *pour (...) réaliser d'importants travaux et faire payer l'ardoise à la Wallonie* »<sup>339</sup>, tandis que les provinces justifiaient que face à leur responsabilité civile elles se devaient de maintenir leurs voiries en bon état. Cette situation accentua la difficulté quant à l'estimation du prix d'entretien d'un kilomètre de voirie puisque le dossier de la dette ne pouvait être désormais traité séparément du dossier de la baisse du Fonds des Provinces afin d'éviter une « *différence de situation qui aurait pu exister entre une province ayant bien entretenu es voiries et donc endettée et une autre qui n'aurait rien fait et qui n'aurait donc pas de dettes* »<sup>340</sup>.

Il est difficile de déterminer, surtout à l'heure actuelle, si le principe de subsidiarité aurait pu face à cette compétence jouer un rôle de régulateur, nécessitant une élasticité du degré de décentralisation en transférant cette compétence des voiries vers l'entité supérieure qui est la Région wallonne. De surcroît, l'examen du transfert de cette compétence est d'autant plus compliqué à considérer lorsqu'on se penche sur la question du transfert des cours d'eau non-navigables. Ceux-ci devaient également être transférés à la Région wallonne. Une décision en ce sens avait été prise par le gouvernement wallon le 30 mai 2002<sup>341</sup>. Bien que confirmé dans le décret du 12 février 2004, ce transfert a finalement été abandonné car la Région wallonne jugea que « *depuis 2004, les provinces n'ont jamais été en défaut d'entretien des cours d'eau (...). Par ailleurs, les services techniques provinciaux procèdent régulièrement à des visites des cours d'eau et collaborent tant avec la Région wallonne*

---

<sup>338</sup> Entretien avec M. Denis Mathen, Gouverneur de la province de Namur (Palais provincial à Namur, 4 juillet 2016)

<sup>339</sup> DUBOIS, Françoise, *Op. cit.*

<sup>340</sup> Question orale de M. Borsus à M. Furlan, Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville sur « La réforme des provinces et le transfert des voiries provinciales, *Op. cit.*, p. 33

<sup>341</sup> « Les modalités du transfert des compétences des provinces à la Région », *Op. cit.*

*qu'avec les communes en vue de mettre en place une gestion concertée par bassin qui se veut plus efficace* »<sup>342</sup>.

Lorsqu'il fut demandé aux gouverneurs d'évoquer les compétences substantielles qui sont mobilisées par leurs provinces et pour lesquelles une certaine plus-value est apportée, la gestion des cours d'eau, et donc également la gestion éventuelle des crues, a fait l'unanimité. Une compétence qui permet, selon eux, d'aider les communes puisque les provinces s'occupent davantage de petits cours d'eau. Le gouverneur de la province de Hainaut a d'ailleurs tenu à souligner qu'en période de crues importantes les problèmes sont localisés bien souvent à des endroits dont la province ne s'occupe pas, précisant que la province fait œuvre « *d'un entretien très régulier, très minutieux et d'une cartographie très précise des cours d'eau* »<sup>343</sup>.

Dans ce cas précis, nous pouvons affirmer que la « recentralisation » dont voulait faire preuve la Région wallonne était sans doute dictée par « *(sa) tendance naturelle (...) de renforcer son centre* »<sup>344</sup>, une tendance confirmée lors des entretiens et qui n'est d'ailleurs pas nouvelle. Selon les éléments en notre possession, si un transfert de cette compétence était intervenu, nous n'aurions pas pu considérer qu'il se serait opéré en concordance avec le principe régulateur de subsidiarité. Les éléments plaidaient davantage pour le maintien dans le giron provincial de cette compétence, plutôt qu'en faveur d'une variation du degré de décentralisation, puisque la province a été reconnue comme l'entité à même de gérer au mieux ses voies d'eau non-navigables.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2015, après un accord du gouvernement datant de 2013, le logement et l'énergie ont également été régionalisés afin de permettre « *une plus grande efficacité et plus de cohérence dans ces politiques* »<sup>345</sup>, dont les compétences étaient jugées « *éparpillées entre Provinces et Région sous la seule autorité de la Wallonie* »<sup>346</sup>. Une régionalisation qui a mécontenté la province de Brabant wallon, dont l'exemple fut suivi par la province de Namur, qui ont intenté ensemble un recours en 2014, qui a été rejeté par la Cour Constitutionnelle en

---

<sup>342</sup> PARLEMENT WALLON, *Projet de décret portant modification du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et du décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes*, Namur, 23 juillet 2013, 846 (2012-2013) – N° 1, p. 2

<sup>343</sup> Entretien avec M. Tommy Leclercq, Gouverneur de la province de Hainaut (Palais provincial à Mons, 9 août 2016)

<sup>344</sup> DELCAMP, Alain, *Op. cit.*, p. 616 in DEROSIER, Jean-Philippe, *Op. cit.*, p. 110

<sup>345</sup> « Les provinces évoluent... et transfèrent leurs compétences Logement et Energie à la Wallonie », site du *Gouvernement wallon*, 4 juillet 2013, <http://gouvernement.wallonie.be/les-provinces-voluent-et-transfèrent-leurs-comp-tences-logement-et-energie-la-wallonie> (page consultée le 31 mai 2017)

<sup>346</sup> *Ibidem*

2015<sup>347</sup>. Ce recours traduisait à la fois un problème de compensation financière, impactant particulièrement la province de Namur, ainsi que le fait que la province de Brabant wallon tenait à faire valoir ses particularités en matière de logement public<sup>348</sup>.

En ce qui concerne la compétence du logement, le collaborateur du gouverneur de la province de Liège qui nous a reçus a indiqué qu'avant le transfert les agences immobilières sociales (AIS) étaient aidées financièrement par la province de Liège. Après le transfert, ces aides ont donc cessé d'exister sans qu'il n'y ait de compléments de la part de la Région wallonne. Une situation qui a été observable dans d'autres provinces, comme dans le Brabant wallon et Namur<sup>349</sup>. Comme pour les voiries, il est actuellement difficile de savoir si la Région wallonne pourra faire aussi bien que les provinces en ce qui concerne le logement, notamment dans le financement de structures et dans la prise en compte de particularismes qui s'expriment à l'échelle provinciale.

Le transfert de compétences provinciales demeure une question qui surgit régulièrement dans le débat public, souvent en corrélation avec la volonté de supprimer les provinces. Peu de transferts ont été opérés<sup>350</sup> au regard de la liste de compétences potentiellement transférables qui se trouvait dans la DPR 2009-2014. La DPR suivante précisait que « *la législature régionale wallonne 2009-2014 a permis d'amorcer une vaste réforme de l'institution provinciale, (que) le gouvernement wallon et les provinces ont mené une réflexion sur le réaménagement des compétences et missions provinciales, sur base notamment des axes prioritaires identifiés et définis par chacune des provinces* »<sup>351</sup>. Reconnaissant que les domaines d'intervention des provinces sont spécifiques et homogènes, le gouvernement wallon tenait à rassurer qu'il « *tiendra compte de l'intensité différente et des spécificités des actions menées et proposera d'optimiser le réaménagement des compétences, province par province, dans le respect des principes de cohérence, de subsidiarité, d'efficacité et de valeur ajoutée pour les citoyens* »<sup>352</sup>.

---

<sup>347</sup> COUR CONSTITUTIONNELLE, *Arrêt n° 100/2015*, Bruxelles, 2 juillet 2015, p. 18

<sup>348</sup> Entretien avec M. Gilles Mahieu, Gouverneur de la province de Brabant wallon (Palais provincial à Wavre, 29 juin 2016)

<sup>349</sup> DEFOY, Carl, « Le transfert de compétence logement fait grincer des dents les provinces », site de la RTBF, 27 février 2014, [http://www.rtbf.be/info/regions/detail\\_le-transfert-de-competece-logement-fait-grincer-des-dents-les-provinces?id=8211278](http://www.rtbf.be/info/regions/detail_le-transfert-de-competece-logement-fait-grincer-des-dents-les-provinces?id=8211278) (page consultée le 16 février 2016)

<sup>350</sup> Il est à noter qu'une série d'aides considérées comme « compétences » ont été enlevées aux provinces en vertu du décret du 12 février 2004 : les aides à l'investissement en faveur de grandes entreprises, les aides à l'investissement, à la consultance ou à la rédaction des plans d'affaires en faveur des petites et moyennes entreprises, et les aides à l'investissement et à l'installation en faveur des agriculteurs et horticulteurs.

<sup>351</sup> WALLONIE, *2014-2019 : Oser, Innover, Rassembler*, Namur, 2014, p. 106

<sup>352</sup> *Ibidem*

La DPR 2014-2017 entendait d'ailleurs « *concrétiser les axes prioritaires définis par chaque province en concertation avec la Wallonie et la Fédération Wallonie-Bruxelles et prévoir la déclinaison de ces axes dans un plan stratégique provincial en missions et objectifs définis en fonction des spécificités territoriales, des réalités socioéconomiques et des besoins usagers de chaque province* »<sup>353</sup>. Au sujet de ces axes prioritaires, définis par les provinces après une consultation des communes, l'APW pointait justement en 2014 une « *attitude volontariste* »<sup>354</sup> des provinces alors que l'association se plaignait que « *la Wallonie n'a toujours pas réagi par rapport aux démarches que les provinces ont, elles, finalisées* »<sup>355</sup>. Face à la volonté de recadrage de ses compétences, le mémorandum de l'APW de 2009 demandait d'ailleurs notamment « *le respect des principes de subsidiarité, (...) (la) prise en compte de la spécificité des provinces dans le respect de la notion constitutionnelle d'intérêt provincial et de l'autonomie d'action qui en découle* »<sup>356</sup>.

Malgré ces vellétés de transferts de la Région wallonne et la semble-t-il bonne volonté des provinces afin d'examiner les compétences pour lesquelles elles n'apportent plus concrètement de plus-value, la DPR 2014-2017 n'a pas entraîné de nouveaux transferts de compétences. Les seuls transferts qui sont intervenus en 2015 avaient été décidés par le gouvernement wallon sous la législature précédente. Il faut par ailleurs reconnaître que l'absence d'Ecolo, le parti politique écologiste qui prône depuis son existence la suppression des provinces, ne participait désormais plus au gouvernement. Cet élément explique peut-être pourquoi des nouveaux transferts ne sont pas intervenus. L'actuelle DPR 2017-2019 évoque de nouveaux de transferts, sans cibler néanmoins des compétences, en indiquant qu'il s'agit d' « *analyser finement chaque compétence exercée actuellement par les Provinces afin de déterminer si elle doit être octroyée à la Région, aux Communautés, aux communes ou communes associées* »<sup>357</sup>.

La question des transferts de compétences provinciales se heurte à une autre réalité : il est communément considéré que les provinces pallient à l'impécuniosité de la Communauté française, aujourd'hui Fédération Wallonie-Bruxelles. En effet, dans son étude commandée par l'APW en 2012 Christian Behrendt a déterminé que « *la Communauté française est*

---

<sup>353</sup> WALLONIE, *Op. cit.*, 2014, p. 106

<sup>354</sup> ASSOCIATION DES PROVINCES WALLONNES, *Des provinces ambitieuses et sans tabou. Réflexions de l'Association des Provinces wallonnes*, *Op. cit.*, p. 5

<sup>355</sup> *Ibidem*

<sup>356</sup> ASSOCIATION DES PROVINCES WALLONNES, *D.P.R. 2009 et les provinces. Réaménagement des compétences provinces*, *Op. cit.*, p. 1

<sup>357</sup> WALLONIE, *2017-2019 : Une Wallonie plus forte*, Namur, 25 juillet 2017, p. 6

*compétente en tant que pouvoir décentralisé pour 53% des dépenses provinciales* »<sup>358</sup>, une moyenne calculée pour les cinq provinces wallonnes entre 2007 et 2009. Tandis que 21% des dépenses provinciales relèvent directement de la Région wallonne<sup>359</sup>. Ces chiffres sont quelque peu à relativiser aujourd'hui suite aux quelques transferts qui ont été opérés depuis, ce qui ne bouleverse cependant pas les rapports. Quoiqu'il en soit, la Fédération Wallonie-Bruxelles, en tant qu'instance politique dont les représentants ne sont pas directement élus, ne possède pas de pouvoir fiscal. La reprise de compétences provinciales par la Fédération Wallonie-Bruxelles pourrait donc représenter une charge financière difficilement supportable<sup>360</sup>.

Au travers des transferts de compétences, la collectivité politique autonome qu'est la province s'est vu réduire son pouvoir décisionnel. En effet, la notion d'intérêt provincial, fondant théoriquement à la fois un nombre et une importance de normes ainsi qu'une indépendance dans la prise de décision, s'est vu légèrement restreinte. Est désormais d'intérêt provincial tout ce que juge d'intérêt provincial le conseil provincial, à l'exception des compétences liées essentiellement aux voiries, au logement et à l'énergie. Le degré de décentralisation, déjà fragilisé par de faibles garanties permettant de faire valoir le domaine de décision avec à la suite de la sixième réforme de l'État en 2011, a subi une variation avec les transferts de compétences de 2015. Bien que nous n'ayons pas encore assez de recul pour pouvoir établir si cette élasticité de degré de décentralisation s'est opérée en faveur d'une subsidiarité régulatrice, plusieurs éléments semblent a priori plaider pour l'absence de cet élément régulateur.

---

<sup>358</sup> PARLEMENT WALLON, *Op. cit.*, C.R.I.C. N°128 (2011-2012), p. 4

<sup>359</sup> Cf. Annexe n°17 : Ventilations des dépenses provinciales moyennes des cinq provinces wallonnes en fonction de l'autorité législative compétente au service ordinaire et au service extraordinaire (moyennes calculées sur base des exercices de 2007 à 2009)

<sup>360</sup> BEHREDNT, Christian, *Op. cit.*, p. 10

### 3.2. Les politiques contractuelles

Le décret du 21 mars 2002 portait sur l'organisation d'un partenariat entre la Région wallonne et les provinces. Ce contrat de partenariat, censé recadrer les compétences et supprimer les doubles emplois, « *précis(ait) les objectifs assignés aux parties (Région et province), les délais de réalisation de ces objectifs, les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre et les critères d'évaluation* »<sup>361</sup>. Avec l'introduction du partenariat, le financement sur base du Fonds des Provinces a été revu et scindé en deux parties : une partie correspondant à 80% de la dotation liée au financement général de la province<sup>362</sup>, octroyée sans conditions, tandis que les 20% restants de la dotation étaient liés à la conclusion d'un contrat de partenariat avec la Région<sup>363</sup>. La province disposait de la possibilité de refuser de conclure un contrat de partenariat, auquel cas elle renonçait à cette partie conditionnée de sa dotation.

A cet égard, le Ministre des Affaires intérieures Charles Michel avait indiqué que : « *c'est par le biais du financement que l'on peut créer le déséquilibre qui induira la nécessité pour les provinces de redéfinir leurs missions. A défaut de cela, je crains que l'on n'y parvienne jamais* »<sup>364</sup>. Bien que l'intérêt provincial demeure, « *chaque province s'engage en conséquence à (...) développer les actions proposées par elle à la Région, qui doivent être non concurrentes par rapport à celles de la Région. Le contrat de partenariat sera évalué de manière contradictoire au moins une fois par an* »<sup>365</sup>. Cependant, le contrat de partenariat et cette modification du financement « *se sont révélés au fil du temps être peu efficaces dans la rationalisation des compétences provinciales en plus d'être une lourdeur administrative supplémentaire* »<sup>366</sup>.

Par la suite, les contrats de partenariat ont été liés dans la DPR 2009-2014 à la concrétisation des « *axes prioritaires définis par chaque province en concertation avec la Wallonie et la Fédération Wallonie-Bruxelles* »<sup>367</sup> et de leur déclinaison « *dans un plan stratégique provincial en missions et objectifs définis en fonction des spécificités territoriales,*

---

<sup>361</sup> COSANNI, Giuseppe, *Op. cit.*, pp. 5-6

<sup>362</sup> Ventilation de la tranche forfaitaire annuelle du Fonds des provinces : 9,48 % pour la province de Luxembourg, 9,93% pour la province de Brabant wallon, 15,92% pour la province de Namur, 25,32% pour la province de Liège et 39,35% pour la province de Hainaut.

<sup>363</sup> COSANNI, Giuseppe, *Op. cit.*, p. 6

<sup>364</sup> DOMS, Frédéric, *Op. cit.*, p. 53

<sup>365</sup> *Ibidem*, p. 55

<sup>366</sup> COSANNI, Giuseppe, *Op. cit.*, p. 6

<sup>367</sup> *Ibidem*

*des réalités socioéconomiques et des besoins des usagers de chaque province* »<sup>368</sup>. Le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville Paul Furlan a indiqué, face à cette seconde monture des contrats de partenariat, qu'il s'agissait d' « *essayer, en tout cas très humblement, de faire de ces contrats (...), qui étaient à (son) estime très administratifs, quelque chose de concret, faire en sorte qu'il y ait une plus-value qui puisse être apportée tant à la région qu'aux communes et aux provinces* »<sup>369</sup>. La DPR 2009-2014 envisageait également de « *mener une réflexion, associant la Fédération Wallonie-Bruxelles, quant à la possibilité de déléguer par contractualisation certaines missions et compétences aux provinces dans cette même logique, en accompagnant toute délégation de compétence du financement adéquat* »<sup>370</sup>.

Avec la DPR 2014-2017, les contrats de partenariats entre provinces et Région wallonne ont fait place aux contrats de supracommunalité afin d' « *encourager (...) les provinces à être davantage encore les partenaires à part entière des communes en prévoyant que minimum 10% du fonds des provinces soient affectés, en accord entre la province et les communes concernées, à la prise en charge des dépenses nouvelles nécessitées par le financement du fonctionnement des zones de secours* »<sup>371</sup>. De surcroît, cette DPR prévoyait que 10% supplémentaire du Fonds des Provinces devaient être mobilisés dans d'autres actions de supracommunalité, en précisant que « *dans l'hypothèse où une province ne consacrerait pas dès à présent au moins 10% à ces actions additionnelles de supracommunalité, ce pourcentage devra être mobilisé progressivement et en tout cas être atteint au plus tard en 2018 et ne pourra annuellement jamais être inférieur au pourcentage du 1<sup>er</sup> janvier 2014* »<sup>372</sup>.

Les différentes montures des politiques contractuelles imposées par la Région wallonne aux provinces, qui ont donné lieu actuellement aux contrats de supracommunalité, ont interféré avec l'indépendance dans la prise de décision des provinces que nous avons théoriquement définie comme élevée. Ces contrats ont en effet imposé aux provinces la réalisation d'objectifs, dont la non-concrétisation pouvait être sanctionnée financièrement en perdant accès à une partie du Fonds des Provinces qui est, rappelons-le, une source importante de leurs ressources. Les gouverneurs et leurs représentants ont d'ailleurs identifié ces politiques contractuelles comme une expression manifeste d'une forme de centralisation de la part de la Région wallonne, même s'il était également question de « *rendre les provinces*

---

<sup>368</sup> WALLONIE, *Op. cit.*, 2014, p. 106

<sup>369</sup> PARLEMENT WALLON, *Compte rendu intégral. Séance publique du Commission. Commission des affaires intérieures et du tourisme*, Namur, 28 juin 2011, C.R.I.C. N°174 (2010-2011), p. 7

<sup>370</sup> WALLONIE, *Op. cit.*, 2014, p. 107

<sup>371</sup> *Ibidem*, pp. 106-107

<sup>372</sup> *Ibid.*

*plus efficaces* »<sup>373</sup>. Le gouverneur de la province de Namur estimaient qu'à travers de ces contrats les provinces étaient devenues quelque peu des « agences spécialisées », dont l'obligation de mobilisation d'une partie du Fonds des Provinces qui leur est alloué permettait en quelque chose de « *déléguer une série de choses, tout en pompant les moyens financiers provinciaux* »<sup>374</sup>.

---

<sup>373</sup> Entretien avec M. Gauthier Viatour, Collaborateur du Gouverneur de la province de Liège (Palais provincial à Liège, le 12 juillet 2016)

<sup>374</sup> Entretien avec M. Denis Mathen, Gouverneur de la province de Namur, *Op. cit.*

#### 4. De la « pertinence » du niveau intermédiaire provincial wallon

Analysant le département français, Philippe Estèbe a déterminé que cette institution proposait un cadre historique à la territorialisation au travers d'un triple processus. Deux de ces trois processus ont retenu notre attention pour notre analyse des provinces wallonnes.

Il s'agit tout d'abord d'un processus contemporain d'accessibilité aux services publics, qui découle, pour ce qui est du département, de l'élaboration d'un découpage territorial établi de telle sorte, à l'époque de sa création, que tout point d'un département puisse être rallié au chef-lieu en une journée de voyage. Les frontières des provinces wallonnes, à l'exception du Brabant wallon issu de la scission du Brabant en 1995, ont également pour origine ce principe puisque, comme nous l'avons vu dans l'historique des provinces, leur découpage territorial est hérité des départements français de 1795.

L'accessibilité aux services publics s'illustre pour les provinces de manière proluxe et diversifiée selon leurs particularismes. Les services rendus aux citoyens découlent des compétences dont peuvent se saisir les provinces et de leur autonomie dans leur prise de décision liée à la notion d'intérêt provincial. Une production scientifique différente serait sans doute nécessaire pour établir une liste complète des services publics issus des provinces. Nous nous limiterons ici à quelques exemples.

Ainsi, le gouverneur du Hainaut a considéré que l'enseignement technique et professionnel proposé dans sa province est « *le mieux équipé de tous les réseaux* »<sup>375</sup>, tandis que la province de Namur a repris dans son giron durant ces deux dernières décennies deux écoles auparavant communales : l'Institut Roger Lazon à Namur<sup>376</sup> et l'école d'élevage et d'équitation de Gesves. A cet égard, le gouverneur de Namur a indiqué que, selon lui, le niveau provincial peut se permettre de réorganiser ou de fusionner des établissements afin de maintenir une taille critique, continuant ainsi à être accessibles au public, tandis qu'un niveau de pouvoir supérieur procéderait rapidement à une suppression des services, du moins à leur délocalisation.

Sur base des entretiens menés, nous pouvons également citer la politique de soutien en faveur des crèches tant publiques que privées dans le domaine de la petite enfance en ce qui concerne le Brabant wallon ou encore la spécialisation développée par la province de

---

<sup>375</sup> Entretien avec M. Tommy Leclercq, Gouverneur de la province de Hainaut, *Op. cit.*

<sup>376</sup> Dénomination actuelle : Ecole des métiers et des arts de la Province de Namur

Luxembourg dans les institutions pour handicapés. La gestion des voies non-navigables apparaît également comme un service rendu au public, surtout en période de crues. Mais nous l'avons constaté dans la section consacrée aux transferts de compétences, certains de ces services ont été transféré à la Région wallonne – la gestion des voiries anciennement provinciales – voire supprimés comme ce fut le cas pour la politique de soutien financier en faveur des AIS qui n'a pas été supplée par la Région notamment après le transfert de la compétence liée au logement.

Le second processus de territorialisation qui a retenu notre attention est le cadre d'action publique dans le cadre duquel l'État agit dans une double logique à la fois nationale et locale. Pour illustrer ce processus, Philippe Estèbe s'est emparé de la figure du préfet, à la fois représentant du pouvoir central tout en ayant la possibilité de prendre des initiatives. Nous avons tout naturellement effectué un parallèle entre le préfet et le gouverneur. Même si leurs statuts ne sont pas tout à fait semblables, ils représentant tous deux le pouvoir central, bien que cette expression de « pouvoir central » traduise pour le gouverneur une triple réalité, puisqu'il est le commissaire des gouvernements de l'État fédéral, de la Région wallonne et de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

La fonction de gouverneur en tant que commissaire des gouvernements, qui s'exerce dans le cadre de la déconcentration, est évidente à saisir. La fonction du gouverneur nous a également été présentée lors des entretiens comme pouvant être assimilée à un observateur, à une personne qui peut fournir des conseils, à un relais de l'intérêt provincial lorsque la province apporte une réelle plus-value pour les compétences concernées. Figure à la fois symbolique et historique, le gouverneur dispose d'une magistrature d'influence et exerce un rôle protocolaire de représentation et d'accueil sur le territoire provincial de membres de la famille royale ou de hauts dignitaires étrangers.

Bien souvent, le gouverneur apparaît comme une courroie de transmission, qui peut faire remonter les inquiétudes d'un bourgmestre auprès de niveaux de pouvoir supérieurs, « *des inquiétudes souvent liées aux zones de secours* »<sup>377</sup>. Inversement, le gouverneur peut être une « *porte d'entrée* »<sup>378</sup> au sein des villes et communes pour l'État fédéral qui a perdu son pouvoir de tutelle sur les pouvoirs locaux. Ainsi, en ce qui concerne l'accueil des réfugiés, le gouvernement fédéral a contacté les gouverneurs en leur demandant de prendre à

---

<sup>377</sup> Entretien avec M. Jonathan Dubois, Chef de Cabinet du Gouverneur de la province de Hainaut (Palais provincial à Mons, le 18 juillet 2016)

<sup>378</sup> Entretien avec M. Gauthier Viatour, *Op. cit.*

leur tour contact avec les bourgmestres et les présidents des centres publics d'action sociale (CPAS) afin de leur demander d'être attentifs à la démarche du gouvernement fédéral et de les enjoindre à plancher sur des possibilités d'accueil.

Le gouverneur de la province de Hainaut nous a d'ailleurs présenté sa fonction comme pouvant être assimilée à un facilitateur, à un trait d'union entre les pouvoirs supérieurs et le pouvoir local, mais aussi entre les pouvoirs supérieurs eux-mêmes. Pour l'anecdote, Tommy Leclercq nous a confié que le 29 juin 2016, lors d'un déjeuner au palais royal en compagnie des souverains, il avait informé le Roi que sa fonction s'apparentait à faire de la « tuyauterie institutionnelle » : alors qu'à l'époque les relations entre le pouvoir fédéral et le pouvoir régional wallon étaient compliqués, dus à majorités politiques différentes, les rapports entre ces pouvoirs s'opéraient *de facto* au travers des gouverneurs des provinces wallonnes. En tant que commissaire des gouvernements, les gouverneurs pouvaient permettre de faire transiter les informations d'un pouvoir à l'autre.

Le cas de la province de Luxembourg est particulier et nous a été expliqué par le chef de cabinet du gouverneur. Cette province est éloignée des centres de décision et le gouverneur apparaît bien souvent comme un personnage incontournable, surtout en l'absence de représentants luxembourgeois au sein des ministères fédéraux et wallons. Le gouverneur se doit dès lors d'être présent auprès de ces centres de décision. Au niveau économique, il est d'ailleurs déjà arrivé que des entreprises demandent au gouverneur de prendre la tête d'un groupe de médiation, une situation qui ne s'est jamais présentée dans les autres provinces à la connaissance de Xavier Bossu.

Le gouverneur de la province de Brabant wallon a souligné que sa fonction pouvait permettre d'appuyer des dossiers économiques en ouvrant des portes lorsque le gouverneur effectue des missions à l'étranger, et ce en partenariat avec le ministère des Affaires étrangères et l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers. Disposant d'une fonction diplomatique – un passeport diplomatique lui est d'ailleurs délivré – le gouverneur est reconnu à l'étranger car une fonction similaire existe dans bien des États. Le chef de cabinet du gouverneur de Hainaut a indiqué à cet égard : « *la fonction de gouverneur parle à des autorités étrangères, bien mieux à mon sens que s'il devait s'agir de membres des exécutifs des entités fédérées belges* »<sup>379</sup>.

---

<sup>379</sup> Entretien avec M. Jonathan Dubois, Chef de Cabinet du Gouverneur de la province de Hainaut, *Op. cit.*

Les gouverneurs, bien que parfois critiqués<sup>380</sup>, ne sont pas menacés. Même si la province en tant que collectivité politique autonome devait disparaître, cela n'aurait pas d'incidence sur cette fonction dont la Constitution empêche qu'elle soit supprimée par les régions. De manière unanime, il est ressorti des entretiens que les gouverneurs ou leurs représentants n'ont aucune inquiétude sur l'avenir de cette fonction. L'actuelle DPR 2017-2019 indique d'ailleurs avoir « *l'ambition d'accroître le rôle du Gouverneur* »<sup>381</sup>, désireuse de privilégier le pôle lié à la déconcentration. Le gouverneur de la province de Namur a cependant partagé une réflexion sur l'avenir de sa fonction. Auparavant, certains gouverneurs pouvaient penser qu'ils seraient plus libres sans l'institution provinciale. Mais pour Denis Mathen, une disparition de cette dernière pourrait faire perdre au gouverneur une partie de son poids, ne serait-ce que du point de vue moral.

Outre ces processus de territorialisation, Philippe Estèbe a également pu identifier que le département était source de diversification des situations territoriales et des postures « géopolitiques », c'est-à-dire que ses frontières permettent de saisir des réalités et que la structure départementale se trouve être en tension entre proximité et périmètre propre au département, ce qui n'empêche pas l'expression d'une certaine souplesse.

Par transposition, nous pouvons considérer que les frontières des provinces wallonnes permettent de saisir des réalités. En effet, nous avons déjà pu le constater au travers des services publics qui ont été mis en place par les provinces, ainsi que par les compétences qui ont été investies de manière différente par les provinces, au regard des spécificités de leurs territoires. Bien que les frontières des provinces soient anciennes, à l'exception du Brabant wallon, les personnes interrogées pour ce mémoire ont considéré que ces frontières permettaient encore de saisir des réalités vécues. Le gouverneur de Namur a précisé d'ailleurs que les provinces sont souvent plus en phase avec le tissu socio-économique local, permettant une plus grande proximité avec différents acteurs, avec les fédérations d'entreprises, ou avec ce qu'on appelle communément les forces vives.

Par ailleurs, le territoire provincial peut être considéré comme un territoire structurant, et qui demeurera structurant, même si l'institution provinciale venait à disparaître. En effet, au fil du temps, d'autres structures se sont calquées sur le découpage provincial, ou du moins ne

---

<sup>380</sup> « Bouchez critique les avantages accordés aux gouverneurs de provinces », site de *La Libre Belgique*, 13 février 2017, <http://www.lalibre.be/actu/politique-belge/bouchez-critique-les-avantages-accordes-aux-gouverneurs-de-provinces-58a0b2f7cd702bc3192601d9> (page consultée en ligne le 15 février 2017)

<sup>381</sup> WALLONIE, *Op. cit.*, 25 juillet 2017, p. 6

le transgressent pas comme c'est le cas pour les circonscriptions électorales ou les zones de secours. Le découpage provincial a ainsi servi à la structuration de nouvelles entités ou à la restructuration d'entités plus anciennes : par exemple, il existe toujours un commandant militaire à l'échelon provincial, la réforme de la magistrature a établi un procureur du Roi et un président du tribunal de première instance à l'échelon provincial et la réforme de la police a institué un directeur coordonnateur et un directeur général à l'échelon provincial.

Pour ce qui est des postures « géopolitiques », qui dépassent la banalité<sup>382</sup> que peut revêtir l'expression de la diversité des situations territoriales, la tension qui existe entre proximité et périmètre départemental peut faire naître une souplesse insoupçonnée, par la construction de projets territoriaux dépassant les compétences départementales mais aussi par l'implication dans des politiques contractuelles<sup>383</sup>. Nous avons décidé d'uniquement nous pencher sur la seconde expression de souplesse, la première étant difficilement transposable aux provinces puisque leurs compétences sont définies par la notion d'intérêt provincial et non par une liste limitative de compétences.

Comme nous avons déjà pu le constater, les provinces ont été et sont impliquées dans des politiques contractuelles initiées par la Région wallonne. En effet, il fut question il y a plusieurs années des contrats de partenariat. D'un point de vue théorique, nous avons observé que ces politiques contractuelles avaient réduit le pouvoir décisionnel des provinces en touchant à leur capacité autonome de prise de décision ainsi qu'à une partie de leur financement.

Philippe Estèbe, au sujet du cas du département français, estime que « *cette participation procède aussi de la crainte d'être marginalisé, mais du coup suscite l'attitude active de bien des départements* »<sup>384</sup>. Qu'en est-il pour les provinces wallonnes ? En ce qui concerne les contrats de supracommunalité, dernière mouture des politiques contractuelles de la Région wallonne, nous pouvons observer en réalité une attitude active des cinq provinces wallonnes. Plusieurs d'entre elles n'ont d'ailleurs pas attendu l'instauration de ces contrats de supracommunalité pour s'occuper de supracommunalité. Ces actions supracommunales, puisque nées avant l'instauration des contrats en 2014, n'ont donc pas pu induire une participation des provinces par peur d'être marginalisées.

---

<sup>382</sup> ESTÈBE, Philippe, *Op. cit.*, 2005, p. 71

<sup>383</sup> *Ibidem*, p. 72

<sup>384</sup> *Ibid.*

Nous ne nous appesantissons pas sur l'investissement du champ supracommunal par les provinces wallonnes, que les gouverneurs et leurs représentants ont largement abordé, parce qu'il en sera encore question par la suite. Au terme de cette section, nous pouvons donc considérer qu'il existe un certain mimétisme entre département français et province wallonne en ce qui concerne les éléments traités et qui plaident pour une certaine « pertinence » de ces niveaux intermédiaires « historiques ».

## 5. Les provinces wallonnes face à l'émergence de « nouveaux » territoires

### 5.1. Une capacité d'adaptation des provinces

Outre les éléments déjà mis en avant par Philippe Estèbe ayant fait l'objet du point précédent de ce mémoire, l'auteur a pu mettre en exergue une capacité d'adaptation du département en ne demeurant pas inactif face à l'émergence de « nouveaux » territoires. Cette section aura donc pour objectif de sonder la manière dont cette capacité d'adaptation s'est manifestée pour les provinces wallonnes au travers des contrats de supracommunalité, mais également avant l'établissement de ces contrats par la Région wallonne.

Les provinces n'ont effectivement pas attendu les contrats de supracommunalité pour s'investir de cette matière. Ainsi, déjà en 1994, « *des instances supracommunales, sous forme de conférences d'élus et propres à chaque arrondissement, au sein desquelles les Collèges communaux et provinciaux se rencontrent* »<sup>385</sup> ont vu le jour en province de Liège. Le collaborateur du gouverneur nous a d'ailleurs confirmé que la province de Liège était très précurseur en termes de supracommunalité.

Dans la DPR 2009-2014, les axes prioritaires que devaient définir les provinces en partenariat avec la Région wallonne étaient envisagés dans le cadre d'un appui aux communes. La DPR précisait à cet égard que « *sur base du principe de solidarité territoriale, les communes qui le souhaitent pourront solliciter la collaboration de la province, au bénéfice du citoyen et permettant de réaliser des économies d'échelle* »<sup>386</sup>. La vision wallonne d'une réforme de la province, alors envisagée comme devenant davantage au service des actions supracommunales, s'est amplifiée dans la DPR 2014-2017 qui a institué les contrats de supracommunalité liant leur conclusion à l'accès à 20% du Fonds des Provinces (10% pour les zones de secours et 10% pour des actions additionnelles de supracommunalité).

Pour le chef de cabinet du gouverneur du Hainaut, que la Région wallonne désire mettre en place la supracommunalité en passant par les provinces démontre que ce pouvoir de tutelle n'est finalement pas opposé aux provinces. En effet, ces dernières, selon les termes de la DPR 2009-2014, auraient dû précédemment se transformer « *en communauté de territoires à l'échelle de bassins de vie en qualité d'organe politique et ayant une triple mission : la*

---

<sup>385</sup> ASSOCIATION DES PROVINCES WALLONNES, « Supracommunalité », sans date, <http://apw.be/provinces/supracommunalite/> (page consultée en ligne le 15 juin 2017)

<sup>386</sup> PARLEMENT WALLON, *Op. cit.*, 16 juillet 2009, p. 256

*déconcentration des politiques régionales ou communautaires ; la gestion de l'intérêt supralocal en ce compris le pilotage politique des intercommunales correspondant à son ressort territorial et enfin le soutien aux politiques communales »*<sup>387</sup>. Le choix des provinces pour mener à bien la supracommunalité n'est pas anodin. Pour le gouverneur de la province de Brabant wallon, la province apparaît comme un niveau qui peut apporter une vision *supra* – une approche « hélicoptère » – afin d'aborder un certain nombre de matières qui s'avèrent complexes à être gérées collégialement, comme c'est le cas par exemple pour les cours d'eau qui peuvent changer de catégorie plusieurs fois.

Ce « rôle (...) de fédérateur et d'opérateur dans le développement de projets supracommunaux et du dialogue supracommunal »<sup>388</sup> assigné à la province wallonne a unanimement été considéré durant les entretiens comme une voie vers laquelle la province pourrait de plus en plus s'orienter. Le gouverneur de la province de Brabant wallon a d'ailleurs indiqué à cet égard : « soit les provinces évoluent et deviennent un outil de supracommunalité, soit les provinces disparaîtront »<sup>389</sup>. Face à la mise en œuvre de la supracommunalité dans les provinces par celles-ci, les gouverneurs ont été habilités par la Région wallonne à jouer un rôle dans l'orientation de cette supracommunalité selon chaque province, étant entendu que la supracommunalité peut s'exprimer de manière diversifiée en fonction des particularités des provinces, ou du moins des communes qui les composent.

La situation du Brabant wallon est un cas particulier par rapport aux autres provinces. Avec un peu moins de 400.000 habitants, cette province peut être considérée, selon son gouverneur, comme une entité compatible avec les territoires de projet, ce qui n'est pas le cas des autres provinces. Le Brabant wallon a décidé de se mettre en appui des communes de façon significative pour ce qui est d'ordre supracommunal en créant le « Conseil 27+1 », un conseil supracommunal consultatif à l'échelle de la province, qui a été adopté par le conseil provincial le 26 février 2015<sup>390</sup>. A côté du financement des zones de secours, le Brabant wallon a accordé plus de 6 millions d'euros de crédits à ses 27 communes dans des domaines divers : lutte contre les coulées de boues, évènements et investissements à portée économique en vue de la dynamisation des centres des villes et villages, amélioration de la mobilité et sécurité des voiries, mise en conformité d'espaces de citoyenneté, procédé de désherbage

---

<sup>387</sup> ASSOCIATION DES PROVINCES WALLONNES, *Des provinces ambitieuses et sans tabou. Réflexions de l'Association des Provinces wallonnes, Op. cit.*, p. 8

<sup>388</sup> WALLONIE, *Op. cit.*, 16 juillet 2009, p. 106

<sup>389</sup> Entretien avec M. Gilles Mahieu, Gouverneur de la province de Brabant wallon, *Op. cit.*

<sup>390</sup> PROVINCE DE BRABANT WALLON, « Rapport d'évaluation du Conseil 27+1 », 2016, p. 1

alternatif aux pesticides, hébergements d'intérêt public à destination des personnes âgées, etc.<sup>391</sup>.

Pour la province de Hainaut, ce sont un peu plus de 6,4 millions d'euros<sup>392</sup> qui sont distribués annuellement, et ce jusqu'en 2019, aux 69 villes et communes au travers de subsides unitaires établis selon des facteurs de risque et de population à la suite de la réforme de la sécurité civile. Pour le gouverneur Tommy Leclercq, cette action plaide indiscutablement pour le maintien des provinces. Il défend par ailleurs que ces crédits soient de plus en plus nombreux en ce qui concerne des parties de compétences ou d'actions non-contestées politiquement par le plus grand nombre. Il n'a d'ailleurs pas hésité à indiquer qu'il était prêt à en discuter avec des ministres wallons et des présidents de partis politiques afin que la province puisse être demain encore plus au service des communes.

Le gouverneur du Hainaut a des pistes concrètes à suggérer, comme par exemple l'entretien et l'embellissement des bâtiments scolaires, en sachant que la Fédération Wallonie-Bruxelles n'a pas le pouvoir fiscal de se dégager des moyens financiers supplémentaires. Un soutien en faveur des communes qui *de facto* renforce l'autonomie de celles-ci, d'autant plus que les provinces peuvent se le permettre puisque leurs finances se portent mieux que celles des autres niveaux de pouvoir. Nous devons cependant faire remarquer que la province de Hainaut n'avait pas encore en 2016 engagé d'actions supracommunales additionnelles, même si « *la province a le droit, du moins jusqu'en 2018, de ne pas injecter ces montants (...), par après elle pourrait être sanctionnée par la région* »<sup>393</sup>.

Dans le cadre de la DPR 2009-2014, la province de Liège a aidé à la structuration de communautés de territoire : ASBL « Liège Métropole » (arrondissement de Liège), ASBL « Meuse-Condruz-Hesbaye » (arrondissements de Huy-Waremme), ASBL « Région Verviers » (arrondissement de Verviers) et la Conférence des Bourgmestres des neuf communes germanophones<sup>394</sup>. En Hainaut, ce sont les territoires de la « Wallonie picarde », de « Hainaut cœur et Centre d'Energies » et de « Charleroi/Botte du Hainaut/Thudinie » qui ont émergé « *dans la poursuite de la ligne fixée par le Collège provincial en mars 2016* »<sup>395</sup>. Pour Gauthier Viatour, ces « nouveaux » territoires ne sont pas perçus comme une menace, auquel cas les provinces n'auraient pas embayé à faciliter leur essor.

---

<sup>391</sup> PROVINCE DE BRABANT WALLON, *Op. cit.*, p. 1

<sup>392</sup> Entretien avec M. Tommy Leclercq, Gouverneur de la province de Hainaut, *Op. cit.*

<sup>393</sup> « Supracommunalité : visiblement mise de côté par la Province », *La Province*, 26 octobre 2016, p. 10

<sup>394</sup> ASSOCIATION DES PROVINCES WALLONNES, « Supracommunalité », *Op. cit.*

<sup>395</sup> *Ibidem*

Ce constat de l'implication proactive des provinces dans le cadre de la supracommunalité doit nous faire revoir la manière dont nous avons considéré les contrats de supracommunalité dans l'analyse des politiques contractuelles. Nous pouvons en effet, d'un point de vue théorique, juger que ces contrats amenuisent l'autonomie de décision et grèvent une partie du financement des provinces. Cependant, comme nous le démontrons, la mise en place de ces contrats de supracommunalité par la Région wallonne traduisait l'instauration d'un cadre, permettant d'ailleurs une certaine souplesse, en faveur d'actions que menaient déjà les provinces et qu'elles désiraient poursuivre, voire intensifier.

Selon le gouverneur du Brabant wallon, les « nouveaux » territoires prendront petit à petit le pouvoir, et la province finira par entériner les décisions prises dans ces instances informelles. Néanmoins, ce rôle d'articulation qu'a endossé la province visant à regrouper ses communes pour développer des projets supracommunaux semble plaider en faveur de la capacité d'adaptation des provinces vis-à-vis des « nouveaux » territoires. Même si des compétences devaient encore être transférées dans les prochaines années, il semblerait que les provinces aient investies un domaine, ayant recueilli l'appréciation favorable de la Région wallonne à cet égard, qui puisse peut-être lui assurer un « renouveau ». Il faut cependant être prudent, l'histoire des provinces étant marquée par des désillusions. La récente DPR 2017-2019 est d'ailleurs muette au sujet du rôle des provinces et/ou des gouverneurs concernant la supracommunalité.

## 5.2. Indentification d'un phénomène dual

Comme nous l'avons déjà vu précédemment, plusieurs éléments plaident pour la « pertinence » du pouvoir intermédiaire « historique » qu'est la province wallonne. Les gouverneurs ou leurs représentants ont d'ailleurs estimé que le territoire provincial demeurerait un territoire structurant, quoiqu'il arrive en ce qui concerne l'institution provinciale en tant que collectivité politique autonome.

Les gouverneurs ou leurs représentants ont pointé de surcroît une identification et un certain attachement du citoyen au territoire provincial. Ce phénomène d'identification et d'attachement varie cependant selon les provinces. Il est ainsi très fort en ce qui concerne la province de Luxembourg, ce qui peut être lié à l'année 1976, un moment clé pour la sidérurgie, lors duquel les Luxembourgeois ont véritablement décidé de parler d'une seule voix selon le chef de cabinet du gouverneur de cette province. Pour le gouverneur du Brabant wallon, il existe un attachement à la province parce que celle-ci est relativement jeune. Dans d'autres provinces, cet attachement, dû au fait qu'il est difficile de négliger le poids de l'histoire<sup>396</sup> et qu'il serait par ailleurs intéressant de sonder dans une étude objective, est évidemment concurrencé par des attachements à des particularismes sous-provinciaux.

L'ensemble des entretiens ont permis de confirmer qu'un échelon intermédiaire est nécessaire, ce dont il ressort également de la littérature consultée. Le collaborateur du gouverneur de Liège considère ainsi qu'il existe encore trop de petites communes, malgré la fusion de 1977, et que dès lors un niveau intermédiaire semble indispensable pour mener des projets plus importants. Nous pourrions envisager que cet échelon intermédiaire puisse être un jour incarné par de « nouveaux » territoires au détriment des provinces qui disparaîtraient. Néanmoins, en plus d'être davantage au stade d'une dynamique de réflexion que d'une véritable institutionnalisation<sup>397</sup>, cette dernière ne se ferait pas sans poser des problèmes ou susciter des interrogations.

L'institutionnalisation des « nouveaux » territoires poserait tout d'abord la question de la définition d'un périmètre qui ne puisse pas être contesté, ce qui est le cas des provinces wallonnes. Et il s'agirait alors de « *montages politiques qui feraient difficilement sens, pour*

---

<sup>396</sup> Entretien avec M. Jonathan Dubois, Chef de Cabinet du Gouverneur de la province de Hainaut, Op. cit.

<sup>397</sup> Entretien avec M. Denis Mathen, Gouverneur de la province de Namur, Op. cit.

lesquels un niveau d'identification du citoyen serait difficile à atteindre »<sup>398</sup>. La DPR 2009-2014 ambitionnait de transformer les provinces en communauté de territoires à échelles de bassins de vie qui disposeraient d' « une assemblée qui délibère en public et composée d'élus communaux sur base des principes de représentation minimale et de représentation proportionnelle ; un collège exécutif responsable devant l'assemblée »<sup>399</sup>. Outre la question du caractère démocratique que pourrait poser cette assemblée et le collège exécutif<sup>400</sup>, un tel territoire serait dénué de pouvoir fiscal puisque l'assemblée serait composée de manière indirecte et ne pourrait donc pas compter sur une autonomie financière, même partielle. Inversement, si de « nouveaux » territoires étaient institutionnalisés et si leurs représentants étaient des élus directs, le risque serait d'atteindre « des institutions pléthoriques »<sup>401</sup>, sans doute éloignées des préoccupations liées à ce qui est communément appelée la simplification du millefeuille territorial.

Les « nouveaux » territoires, qu'importe la forme ou la dénomination qu'ils prennent, sont des concepts qui se démodent vite selon le gouverneur de la province de Hainaut. Leur institutionnalisation pourrait nuire d'ailleurs à la souplesse en termes de périmètre dont ils doivent faire preuve : il peut en effet exister autant de périmètres idoines que de compétences qu'ils seraient amenés à gérer, sans oublier qu'un périmètre pourrait apparaître obsolète après une décennie<sup>402</sup>. La recherche d'une formule idéale, en plus de prendre du temps, aurait des chances d'être déjà dépassée une fois institutionnalisée.

Il ressort de tous les entretiens qu'il importe de s'attacher à faire fonctionner des institutions déjà existantes, ce qui n'exclut pas des réformes de celles-ci. Le gouverneur du Brabant wallon a utilisé cette formule : « mieux vaut capitaliser sur des structures stables plutôt que sur de futures structures qui ne marcheront peut-être jamais »<sup>403</sup>. De toute façon, le territorial provincial et le gouverneur semblent immarcescibles. Entre d'une part, une dynamique de structuration de « nouveaux » niveaux intermédiaires, et d'autre part à la fois une fédéralisation de l'État fédéral dont on ne sait s'il a atteint son stade final, une régionalisation qui peut être qualifiée de récente si elle est reportée à l'âge des provinces, et une Fédération Wallonie-Bruxelles loin de faire l'unanimité, la province semble assurer une certaine permanence du territoire.

---

<sup>398</sup> Entretien avec M. Gilles Mahieu, Gouverneur de la province de Brabant wallon, *Op. cit.*

<sup>399</sup> PARLEMENT WALLON, *Op. cit.*, 16 juillet 2009, p. 257

<sup>400</sup> Entretien avec M. Jonathan Dubois, Chef de Cabinet du Gouverneur de la province de Hainaut, *Op. cit.*

<sup>401</sup> PARLEMENT WALLON, *Op. cit.*, C.R.I.C. N°128 (2011-2012), p.10

<sup>402</sup> Entretien avec M. Gauthier Viatour, Collaborateur du Gouverneur de la province de Liège, *Op. cit.*

<sup>403</sup> Entretien avec M. Gilles Mahieu, Gouverneur de la province de Brabant wallon, *Op. cit.*

Cette permanence d'un territoire identifiable et stable n'exclut pas un phénomène dual qu'a pu identifier Philippe Estèbe. Un élément supplémentaire qui plaide selon lui pour la « pertinence » du niveau intermédiaire « historique » qu'est le département, flanqué d'une régionalisation incertaine et d'une fragmentation locale en cours. Un phénomène dual similaire a été mis en exergue par Elisa Facco avec d'une part la structuration de nouveaux espaces d'action publique à caractère fonctionnel et d'autre part l'immuabilité de territoires institutionnels dont le maintien assure une cohésion territoriale.

## 6. Conclusion

Par rapport à notre premier axe théorique, nous avons tout d'abord sondé le pouvoir décisionnel théorique des provinces wallonnes afin d'obtenir un degré de centralisation/décentralisation de référence. Nous avons pu établir que les provinces possèdent théoriquement un degré de décentralisation plutôt élevé, caractérisé par des compétences larges et une indépendance dans sa prise de décision, même si ce degré est relativisé par l'absence de garanties substantielles protégeant sa prise de décision.

Ce degré de référence a dès lors été confronté aux transferts de compétences et aux politiques contractuelles que connaissent les provinces ces dernières années afin d'évaluer la variation du degré de décentralisation. Celui-ci varie négativement sous l'effet de ces deux manifestations centralisatrices de la Région wallonne. En effet, la province wallonne a vu quelque peu se réduire son champ de compétences, à la base très large puisque défini par la notion d'intérêt provincial, car elle ne peut désormais plus se saisir des compétences qui lui ont été strictement ôtées. Par ailleurs, au travers des politiques contractuelles, la province a perdu en autonomie quant à l'utilisation d'une partie de son financement.

En ce qui concerne plus particulièrement les transferts de compétences, nous avons tenté de déterminer si l'élasticité du degré de décentralisation avait été régulée par le principe de subsidiarité. Alors que les provinces n'avaient pas été prises en défaut quant à la gestion des voiries provinciales, celles-ci lui ont tout de même été retirées. Selon notre analyse, ce transfert s'est opéré en l'absence du principe régulateur de subsidiarité. Ce qui est d'autant plus étonnant que les voies non-navigables, pour lesquelles un transfert fut un temps envisagé au profit de la Région wallonne, sont demeurées dans le giron provincial qui n'avait justement jamais été pris en défaut en ce qui concerne la gestion de cette compétence. Pour ce cas précis, il est évident que le principe régulateur qu'est la subsidiarité a concouru à l'abandon du transfert de cette compétence.

Dans notre second axe d'analyse lié à l'émergence de « nouveaux » territoires, nous avons tout d'abord tenté, par mimétisme avec le département français, de mettre en exergue des éléments qui plaident pour la pertinence de la province, qu'elle soit vue comme un territoire ou comme une institution politique. La province peut ainsi apparaître comme un niveau intermédiaire « historique » doté d'une certaine pertinence puisque nous avons pu identifier un processus de territorialisation amenant à un principe contemporain d'accessibilité

aux services publics, au travers des compétences qui sont mobilisées et les nombreux services rendus aux citoyens. La province est également marquée par un processus de territorialisation renvoyant à un cadre d'action publique pour lequel une double fonction locale et nationale – on pourrait même d'ailleurs parler d'une triple fonction en y adjoignant la fonction diplomatique et de représentation à l'étranger – est incarnée par le gouverneur de province qui, en plus d'être le commissaire des gouvernements, peut être à l'origine de diverses initiatives.

De surcroît, les provinces proposent une diversification des situations territoriales et des postures « géopolitiques ». Le niveau intermédiaire provincial est, et demeure, un territoire « pertinent » pour saisir les différentes réalités vécues autant qu'il continue d'être structurant à l'égard d'autres entités. La tension entre proximité et périmètre provincial induit de la souplesse, exprimée par la participation à des politiques contractuelles. Mais contrairement au département français, il n'a pas été possible de démontrer que cette participation s'opérait par crainte pour les provinces d'être marginalisées.

La province wallonne a également démontré une capacité d'adaptation vis-à-vis du processus de structuration des « nouveaux » territoires. En effet, plusieurs provinces se sont engagées en faveur de la supracommunalité sans attendre les politiques contractuelles initiées par la Région wallonne afin d'encourager les provinces à devenir des appuis pour les communes. Les « nouveaux » territoires n'apparaissent donc pas comme une menace pour les provinces, sinon elles n'auraient pas participé à l'élaboration de la supracommunalité en Wallonie et à la structuration de territoires de projet.

La province incarne donc une certaine permanence, une stabilité, une immuabilité du territoire. Un sentiment d'identification et d'attachement à l'égard de la province existe, même s'il n'est sans doute pas uniforme. La coexistence entre les provinces comme niveaux intermédiaires « historiques » et les « nouveaux » territoires intermédiaires, en cours de structuration, induit un phénomène dual. Cette coexistence qui pourrait être qualifiée de « pacifique » s'explique par des éléments de justification propres à ces niveaux intermédiaires qui désamorcent une potentielle concurrence.

# Conclusion

Reprenons notre hypothèse de départ, à savoir les provinces wallonnes sont aujourd'hui menacées par deux phénomènes, un processus de « recentralisation » et l'émergence de « nouveaux » territoires intermédiaires.

Pour ce qui est du processus de « recentralisation », il s'avère bel et bien qu'il s'agit d'une menace pour la province wallonne en tant que collectivité politique autonome. Comme nous l'avons vu, les voiries provinciales semblent avoir été transférées à la Région wallonne alors que ce transfert ne se justifiait pas au travers de la subsidiarité comme principe régulateur de l'élasticité du degré de centralisation/décentralisation. Nous pouvons dès lors qualifier cette « recentralisation » comme étant liée à la stricte volonté d'un centre à accroître ses pouvoirs. Il faut cependant relativiser que ce constat n'a pas pu être aussi bien établi à l'égard des transferts du logement et de l'énergie, seuls autres transferts significatifs qui ont effectivement eu lieu.

Ce processus de « recentralisation » pourrait être à même de menacer l'un des éléments que nous avons mis en avant et qui plaide pour la « pertinence » du niveau provincial, à savoir le principe contemporain d'accessibilité aux services publics. De futurs transferts de compétences pourraient mettre fin à des services rendus aux publics par les provinces, comme le financement de structures. La reprise de compétences par la Région wallonne ne garantit par ailleurs pas une gestion diversifiée de ces compétences et une allocation des fonds en fonction des particularismes provinciaux. On se souviendra d'ailleurs que la diversification des structures territoriales, en permettant de saisir des réalités variées, est un élément qui plaide en faveur des niveaux intermédiaires « historiques ».

Par contre, l'émergence de « nouveaux » territoires ne semble pas constituer une menace pour les provinces. Bien qu'un niveau intermédiaire semble indispensable, et alors que l'on pourrait imaginer que ces « nouveaux » territoires puissent prendre le dessus sur les provinces, voire entraîner leur disparition, une institutionnalisation de ces « nouveaux » territoires semble compliquée à mettre en œuvre.

Avec les contrats de supracommunalité, les provinces sont devenues des outils de la supracommunalité en étant incitées par la Région wallonne à financer les zones de secours et des actions additionnelles de supracommunalité. Les provinces n'avaient d'ailleurs pas attendu la Région wallonne pour participer à des réflexions sur l'organisation de la supracommunalité, pour favoriser l'apparition d'instances supracommunales ou de territoires de projet, ou pour faire en sorte d'appuyer les communes.

Nous pourrions considérer que cette orientation des provinces en faveur de la supracommunalité, somme toute assez récente, puisse être une orientation d'avenir. En devenant un acteur incontournable de la mise en œuvre de la supracommunalité, nous pourrions imaginer qu'il s'agit presque là du « salut » des provinces. Nous devons cependant faire montre de prudence. L'histoire des provinces démontre à souhait que des périodes semble-t-il favorables aux provinces peuvent vites être balayées, ainsi qu'inversement.

Avec notre analyse, nous avons donc pu confirmer le processus de « recentralisation » qui semble s'opérer au détriment des provinces, tandis qu'il nous a été possible, essentiellement avec le regard distancié mais non moins affuté des gouverneurs sur la province, d'infirmer l'hypothèse que nous avons émise concernant la menace que représentaient les « nouveaux » territoires intermédiaires. Que peut-on dire dès lors concernant le titre de notre mémoire : « La province wallonne, une institution insubmersible ? ». Si nous envisageons la province comme le territoire sur lequel s'exerce le pôle déconcentré, alors oui nous pouvons considérer qu'elle est insubmersible. Il apparaît en effet que d'une part le découpage provincial, qui est structurant et qui suscite l'identification des citoyens voire des formes d'attachement, et que d'autre part le gouverneur, dépositaire d'une double fonction nationale et locale, subsisteront vraisemblablement aux affres du temps et au fiel des critiques.

Le pôle décentralisé apparaît, lui, beaucoup moins insubmersible. Ce n'est d'ailleurs que depuis les années 1990 que la province est devenue une véritable collectivité politique autonome, à l'opposé de la vision du Constituant de 1831. Il suffirait d'un décret pour que la Région wallonne supprime les provinces étant entendues comme collectivités politiques autonomes. C'est d'ailleurs ce qu'ambitionne l'actuelle et très récente DPR 2017-2019 en voulant supprimer le collège provincial et remplacer le conseil provincial par une représentation des communes de la province. Cela demanderait de régler la continuité des services rendus par les provinces. Et nous savons à cet égard que la grande majorité a trait à des matières personnalisables et est donc du ressort de la Fédération Wallonie-Bruxelles dont il est souvent convenu de dire que les provinces pallient à son impécuniosité. Cela pourrait s'apparenter à un saut dans l'inconnu.

De surcroît, force est de constater que le démantèlement du pôle décentralisé de la province serait un chantier qui nécessiterait sans doute plus d'une législature wallonne, lorsque l'on constate qu'il a fallu plus de 15 ans pour que les voiries provinciales soient

effectivement transférées. Or, nous constatons que la vision du gouvernement wallon sur le sujet évolue de DPR en DPR. Ces dernières ne sont d'ailleurs que des déclarations d'intentions qu'il 'est jamais possible de concrétiser dans leur ensemble.

Mais à la suite de l'Affaire Publifin impliquant des mandataires provinciaux et les exigences de bonne gouvernance qui ont suivi, l'actuel gouvernement wallon ira-t-il jusqu'à initier ce grand chantier, quitte à envisager plus de risques que de bénéfices réels ? Rien n'en est moins sûr. Car comme l'indiquait il y a plusieurs années déjà l'un de ses membres, Jean-Luc Crucke : « *les provinces ont la peau dure et que ceux qui pensent, légitimement ou pas d'ailleurs, qu'un jour ou l'autre elles disparaîtront, risquent de disparaître avant la disparition de celles-ci* »<sup>404</sup>. Et si la formidable capacité d'adaptation des provinces wallonnes face aux « nouveaux » territoires n'était d'ailleurs également valable à l'égard de ses détracteurs ?

---

<sup>404</sup> PARLEMENT WALLON, *Op. cit.*, C.R.I.C. N°128 (2011-2012), p. 9

## Bibliographie

### Ouvrages et articles scientifiques

- BADIE, Bertrand, BIRNBAUM, Pierre, BRAUD, Philippe, HERMET, Guy, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 2005, 6<sup>ème</sup> édition, 404 p.
- BARROCHE, Julien, « La subsidiarité. Le principe et l'application », *Études*, t. 408, 2008/6, pp. 777-788
- BEAUFAYS, Jean, MATAGNE Geoffroy, *La Belgique en mutation. Systèmes politiques et politiques publiques (1968-2008)*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 420 p.
- BÉHAR, Daniel, ESTÈBE, Philippe, VANIER, Michel, « Mécano territorial : de l'ordre territorial à l'efficacité interterritoriale », *Pouvoirs locaux : les cahiers de la décentralisation*, n° 83, IV/2009, pp. 79-83
- BELLOUBET-FRIER, Nicole, « Vers un modèle européen d'administration locale ? », *Revue française d'administration publique*, n° 121-122, 2007/1, pp. 5-18
- BOULENGER, Stéphanie, GAUTHIER, Isabelle, VAILLANCOURT, François, « Déconcentration, délégation et dévolution : avantages, inconvénients et mise en place », *Les cahiers de la série scientifique du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations*, Montréal, août 2012, 24 p.
- BRASSINE DE LA BUISSIÈRE, Jacques, « La régionalisation des lois communale et provinciale et de la législation connexe », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 6, n° 1751-1752, 2002, pp. 7-69.
- CEREXHE Étienne *et al.*, *La province dans l'État belge*, Namur, Bruges, Faculté de Droit, La Charte, 1984, 205 p.
- CEREXHE, Étienne, HAUBERT, Béatrice, « Les pouvoirs locaux dans le cadre de la régionalisation », *Annales de droit*, vol. 35, n° 2, 1975, pp. 185-202
- COLE, Alistair, HARGUINDEGUY, Jean-Baptiste, PASQUIER, Romain, « La gouvernance territoriale espagnole à l'épreuve de la crise économique : vers la recentralisation ? », *Critique internationale*, n° 67, 2015/2, pp. 103-122
- DE BRUYCKER, Philippe (dir.), *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale. Entre régionalisation et Charte européenne de l'autonomie locale*, Bruxelles, Bruylant, 1997, 337 p.

- DEROSIER, Jean-Philippe, « La dialectique centralisation/décentralisation. Recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 59, n° 1, 2007, pp. 107-140
- DOMS, Frédéric, « La réforme des provinces en Wallonie », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 29, n° 1774-1775, 2002, pp. 5-70
- ESTÈBE, Philippe, « Faut-il supprimer le département ? », site *Les Cafés Géographiques*, 2004, 8 p. <http://cafe-geo.net/wp-content/uploads/CR-d%C3%A9partement-28.01.04.pdf> (PDF en ligne consulté le 30 avril 2016)
- ESTÈBE, Philippe, « Le département insubmersible. Entre modernité territoriale et archaïsme politique », *Informations sociales*, n° 121, 2005/1, pp. 66-75
- FACCO, Elisa, *La transcommunalité en Wallonie : gestion de l'intérêt communal en aires de coopérations transcommunales. Le cas des ASBL à caractère « transcommunal »*, Mons, Université catholique de Louvain (mémoire), 2015, 96 p.
- FRANÇOIS, Aymé, *La province. Initiation aux mécanismes de l'institution provinciale*, Bruxelles, CRISP, 1997, 44 p.
- GAUDIN, Jean-Pierre, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2007, 2<sup>ème</sup> édition, 275 p.
- GAZIER, Anne, « La décentralisation territoriale », 2007, 2 p. [http://www.france-jus.ru/upload/fiches\\_fr/La%20decentralisation%20territoriale.pdf](http://www.france-jus.ru/upload/fiches_fr/La%20decentralisation%20territoriale.pdf) (PDF consulté en ligne le 11 juillet 2016)
- GÉVART, Pierre, *Comprendre les enjeux de la décentralisation*, Paris, L'Étudiant, 2005, 163 p.
- LEMIEUX, Vincent, *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2001, 202 p.
- MABILLE, Xavier, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, CRISP, 2000, 4<sup>ème</sup> édition, 505 p.
- MARCOU, Gérard, « Bilan et avenir de la déconcentration », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 22, n° 1, 2002, pp. 25-49
- MONGIN, Olivier, « Le Grand Paris et la réforme des collectivités territoriales. Quel retour de l'État ? », *Esprit*, 2010/3, pp. 120-131
- NAY, Olivier, *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz, 2008, 575 p.
- PAOLETTI, Marion, *Décentraliser d'accord, démocratiser d'abord. Le gouvernement local en question*, Paris, La Découverte, 2007, 150 p.

- RENDERS, David, « Belgique : la nomination des grands commis de l'État », *Revue générale de droit*, vol. 36, n° 4, 2006, pp. 709-737
- TESSON, Frédéric, « Les ressources du département et du canton dans la « petite fabrique des territoires » », *Annales de géographie*, n° 648, 2006/2, pp. 197-216
- THOMAS, Olivier, « Peut-on justifier la suppression des départements français ? Une revue de la littérature », *Revue française d'administration publique*, n° 154, 2015/2, pp. 505-522
- VULBEAU, Alain, « ...En contrepoint. Décentralisation et déconcentration, les faux jumeaux », *Informations sociales*, n°121, 1/2005, pp. 51-52
- WAUTHOZ, Henri-A. (dir.), *Grande Encyclopédie de la Belgique et du Congo*, Bruxelles, Editorial-Office, t. 1, 1938, 676 p.

### Articles de presse

- « Bouchez critique les avantages accordés aux gouverneurs de provinces », site de *La Libre Belgique*, 13 février 2017, <http://www.lalibre.be/actu/politique-belge/bouchez-critique-les-avantages-accordes-aux-gouverneurs-de-provinces-58a0b2f7cd702bc3192601d9> (page consultée en ligne le 15 février 2017)
- « Gouvernement wallon: accord sur le transfert des voiries provinciales, logement et énergie », site de *La Dernière Heure*, 1<sup>er</sup> décembre 2011, <http://www.dhnet.be/actu/belgique/gouvernement-wallon-accord-sur-le-transfert-des-voiries-provinciales-logement-et-energie-51b76fd6e4b0de6db97c6551> (page consultée le 16 février 2016)
- « Le Nord n'aurait aucune intention de supprimer les provinces », site de *7sur7*, 13 juin 2009, <http://www.7sur7.be/7s7/fr/1502/Belgique/article/detail/889068/2009/06/13/Le-Nord-n-aurait-aucune-intention-de-supprimer-les-provinces.dhtml> (page consultée le 16 février 2016)
- « Le parlement flamand veut renommer la province d'Anvers », site du *Soir*, 13 novembre 2014, <http://www.lesoir.be/706028/article/actualite/belgique/politique/2014-11-13/parlement-flamand-veut-renommer-province-d-anvers> (page consultée le 16 février 2016)
- « Les provinces vouées à disparaître », site de *La Dernière Heure*, 11 octobre 2012, <http://www.dhnet.be/actu/belgique/les-provinces-vouees-a-disparaitre-51b74f51e4b0de6db978b971> (page consultée le 17 février 2016)
- « Pierre-Yves Jeholet: "Oser le débat institutionnel intra-francophone" », site du *Vif/L'Express*, 7 janvier 2015, <http://www.levif.be/actualite/belgique/pierre-yves-jeholet-oser-le-debat-institutionnel-intra-francophone/article-normal-360379.html> (consulté le 16 février 2016)

- « Réformer les provinces : une tâche très ardue », site de *La Libre Belgique*, 8 mai 2012  
<http://www.lalibre.be/actu/belgique/reformer-les-provinces-une-tache-tres-ardue-51b8ea4ee4b0de6db9c6799d> (page consultée le 15 février 2016)
- « Robert Deschamps : il faut supprimer les provinces », site de la *RTBF*, 24 juin 2009,  
[http://www.rtbef.be/info/belgique/detail\\_robert-deschamps-il-faut-supprimer-les-provinces?id=5057723](http://www.rtbef.be/info/belgique/detail_robert-deschamps-il-faut-supprimer-les-provinces?id=5057723) (page consultée le 17 février 2016)
- « Supracommunalité : visiblement mise de côté par la Province », *La Province*, 26 octobre 2016, p. 10
- ALSTEENS, Olivier, « Tiens, les provinces sont toujours là ! », *Le Soir*, 28 septembre 1994, p. 4.
- ASTEENS, Olivier, EVENS, Thierry, « Provinces soumises à la question. 25 ans de débats en flux et reflux », *Le Soir*, 11 avril 1992, p. 4
- BOUCKAERT, Céline, « La N-VA propose de remplacer les provinces par 23 territoires régionaux », site du *Vif/L'Express*, 9 juillet 2014,  
<http://www.levif.be/actualite/belgique/la-n-va-propose-de-remplacer-les-provinces-par-23-territoires-regionaux/article-normal-17405.html> (page consultée le 17 février 2016)
- BURGRAFF, Éric *et al.*, « Le projet du gouvernement wallon ne fait pas l'unanimité. Chaud et froid sur les Provinces », *Le Soir*, 13 juin 2002, p. 19.
- DANZE, Hugues, « Les provinces vivent une nouvelle ère », *Le Soir*, 16 mai 2003, p. 19
- DANZE, Hugues, « Réforme des provinces. Carton jaune adressé par le Conseil d'État », *Le Soir*, 6 novembre 2003, p. 4
- DEFFET, Éric, « La suppression des provinces se heurterait à un casse-tête financier », *Le Soir*, 3 octobre 2012, p. 16
- DEFFET, Éric, « Les provinces wallonnes condamnées ? », *Le Soir*, 6 octobre 2011, p. 13
- DEFFET, Éric, « Gouverneur de province, un métier... », *Le Soir*, 29 juillet 2004, p. 6
- DEFFET, Éric, « Provinces et Région désormais partenaires », *Le Soir*, 26 novembre 2002, p. 16
- DEFOY, Carl, « Le transfert de compétence logement fait grincer des dents les provinces », site de la *RTBF*, 27 février 2014, [http://www.rtbef.be/info/regions/detail\\_le-transfert-de-competence-logement-fait-grincer-des-dents-les-provinces?id=8211278](http://www.rtbef.be/info/regions/detail_le-transfert-de-competence-logement-fait-grincer-des-dents-les-provinces?id=8211278) (page consultée le 16 février 2016)
- DUBOIS, Françoise, « Transfert des voiries provinciales : faire des travaux sans payer la note », site de la *RTBF*, 14 mars 2013, [https://www.rtbef.be/info/societe/detail\\_transfert-des-voiries-provinciales-faire-des-travaux-sans-payer-la-note?id=7947632](https://www.rtbef.be/info/societe/detail_transfert-des-voiries-provinciales-faire-des-travaux-sans-payer-la-note?id=7947632) (page consultée en ligne le 31 mai 2017)

- DUBUISSON, Martine, « Exit les provinces ? Le MR tenté », *Le Soir*, 2 mars 2017, p. 5
- DUJARDIN, Étienne, « Trop de politiciens et de niveaux de pouvoirs, pas assez de prises de responsabilités », site du *Vif L'Express*, 3 février 2016, <http://www.levif.be/actualite/belgique/trop-de-politiciens-et-de-niveaux-de-pouvoirs-pas-assez-de-prises-de-responsabilites/article-opinion-457649.html> (page consultée le 16 février 2016)
- EVENS, Thierry, « Colloque sur l'existence des provinces. L'institution provinciale doit-elle encore exister ? », *Le Soir*, 1<sup>er</sup> février 1996, p. 3
- EVENS, Thierry, « La loi provinciale de 1836 est modifiée en plusieurs points. Un simple coup de peinture sur les provinces », *Le Soir*, 4 mars 1997, p. 4
- GHESQUIÈRE, Denis, « Une charge des Verts contre les « dix machins inutiles »... Ecolo hait mais convoite les provinces », *Le Soir*, 21 mars 2000, p. 3
- GHESQUIÈRE, Denis, « La réforme des provinces (encore) reportée... Van Cau bloque Charles Michel », *Le Soir*, 7 juin 2002, p. 19
- HAVAUX, Pierre, « Les provinces wallonnes, ces grandes résistantes », site du *Vif/L'Express*, 9 juillet 2016, <http://www.levif.be/actualite/belgique/les-provinces-wallonnes-ces-grandes-resistantes/article-normal-521941.html> (page consultée le 15 juillet 2016)
- HERMANS, Rudy, « Le parlement wallon adopte, en commission, la réforme des Provinces », site de la *RTBF*, 30 avril 2013, [http://www.rtbf.be/info/belgique/detail\\_le-parlement-wallon-adopte-en-commission-la-reforme-des-provinces?id=7984723](http://www.rtbf.be/info/belgique/detail_le-parlement-wallon-adopte-en-commission-la-reforme-des-provinces?id=7984723) (page consultée le 16 février 2016)
- HUPIN, Baptiste, « Flandre : la fusion des communes ne séduit pas les bourgmestres », site de la *RTBF*, 24 août 2015, [http://www.rtbf.be/info/belgique/detail\\_flandre-la-fusion-des-communes-ne-seduit-pas-les-bourgmestres?id=9060890](http://www.rtbf.be/info/belgique/detail_flandre-la-fusion-des-communes-ne-seduit-pas-les-bourgmestres?id=9060890) (page consultée le 16 février 2016)
- LERUTH, Philippe, « Les provinces wallonnes font de la résistance », site de *L'Avenir*, 24 mars 2012, [http://www.lavenir.net/cnt/dmf20120324\\_00136124](http://www.lavenir.net/cnt/dmf20120324_00136124) (page consultée le 17 février 2016)
- LORENT, Pascal, « Les provinces, pomme de discorde. Le ministre Paul Furlan (PS) sermonne Ecolo et le CDH », *Le Soir*, 20 mai 2011, p. 5
- PIRET, Paul, « 'Les provinces ont le cuir dur' », site de *La Libre Belgique*, 9 novembre 2011, <http://www.lalibre.be/actu/belgique/les-provinces-ont-le-cuir-dur-51b8de69e4b0de6db9c40968> (page consultée le 17 février 2016)

PIRET, Paul, « Au grand bazar des provinces », site de *La Libre Belgique*, 9 mai 2012, <http://www.lalibre.be/actu/belgique/au-grand-bazar-des-provinces-51b8ea77e4b0de6db9c6814a> (page consultée le 17 février 2016)

VAN EECKHAUT, Fabien, « En Flandre, les provinces se vident de leur substance », site de la *RTBF*, 19 juillet 2015, [http://www.rtb.be/info/belgique/detail\\_en-flandre-les-provinces-se-vident-de-leur-substance?id=9035667](http://www.rtb.be/info/belgique/detail_en-flandre-les-provinces-se-vident-de-leur-substance?id=9035667) (page consultée le 16 février 2016)

VIGNERON, Adrien, « Brabant wallon: nos 47 kilomètres de voiries provinciales en route vers la Région », site de *La Capitale*, 30 décembre 2014, <http://www.lacapitale.be/1179934/article/2014-12-30/brabant-wallon-nos-47-kilometres-de-voiries-provinciales-en-route-vers-la-region> (page consultée le 16 février 2016)

#### Documentation officiels et provenant de diverses institutions

ASSOCIATION DES PROVINCES WALLONNES, *Des provinces ambitieuses et sans tabou. Réflexions de l'Association des Provinces wallonnes*, Namur, 2014, 12 p.

ASSOCIATION DES PROVINCES WALLONNES, *D.P.R. 2009 et les provinces. Réaménagement des compétences provinces*, Namur, sans date (document interne), 6 p.

ASSOCIATION DES PROVINCES WALLONNES, « Supracommunalité », sans date, <http://apw.be/provinces/supracommunalite/> (page consultée en ligne le 15 juin 2017)

BEHRENDT, Christian, *Étude sur les activités des provinces wallonnes*, Namur, Association des provinces wallonnes, 2012, 486 p.

BOULET, Jean-François, *Les provinces wallonnes à la croisée des chemins*, Bruxelles, Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation, Coll. Au quotidien, 2012, 17 p.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE, *Les provinces*, Bruxelles, 2015, n° 32.00, 2 p.

COENEN, Alain, « La régionalisation du temporel des cultes reconnus », *Union des Villes et Communes*, Namur, 2002, <http://www.uvcw.be/impressions/toPdf.cfm?urlToPdf=/articles/0,0,0,0,161.htm> (PDF consulté en ligne le 31 mai 2017)

COSANNI, Giuseppe, *La 6<sup>e</sup> réforme de l'État et les institutions provinciales. Révolution ou simple statu quo ?*, Bruxelles, Institut Emile Vandervelde, 2014, 10 p.

COUR CONSTITUTIONNELLE, *Arrêt n° 100/2015*, Bruxelles, 2 juillet 2015, 18 p.

DEPRET, Alain (2011). « Gouverneurs de province : rencontres », *Mouvement communal*, n°863, 2011, pp. 14-21, <http://www.uvcw.be/articles/3,14,2,0,3970.html> (PDF consulté le 15 février 2016)

DGO DES POUVOIRS LOCAUX, DE L'ACTION SOCIALE ET DE LA SANTÉ,  
*Circulaire relative à la réforme des provinces – Déontologie*, Namur, 12 novembre 2012,  
7 p.

GOUVERNEMENT FLAMAND, *Accord de Gouvernement du Gouvernement flamand 2014-2019*,  
Bruxelles, 2014,  
[http://www.vlaanderen.be/int/sites/iv.devvlh.vlaanderen.be.int/files/documenten/FR\\_Regee\\_rakkoord\\_Vlaamse\\_regering\\_2014\\_2019.pdf](http://www.vlaanderen.be/int/sites/iv.devvlh.vlaanderen.be.int/files/documenten/FR_Regee_rakkoord_Vlaamse_regering_2014_2019.pdf) (PDF consulté le 14 février 2016)

PARLEMENT WALLON, *Tutelle administrative sur les provinces - Réglementation de cette tutelle en Région wallonne*, Namur, 2002, [https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=all&id\\_doc=3359](https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=all&id_doc=3359) (page consultée le 31 mai 2017)

PARLEMENT WALLON, *Compte rendu intégral. Séance publique du Commission. Commission des affaires intérieures et du tourisme*, Namur, 28 juin 2011, C.R.I.C. N°174 (2010-2011), 51 p.

PARLEMENT WALLON, *Compte rendu intégral. Séance publique de commission, Commission des affaires intérieures et du tourisme*, Namur, 13 décembre 2011, C.R.I.C. N° 54 (2011-2012), 39 p.

PARLEMENT WALLON, *Compte rendu intégral. Séance publique de commission. Commission des affaires intérieures et du tourisme*, Namur, 8 mai 2012, C.R.I.C. N°128 (2011-2012), 25 p.

PARLEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne : « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire »*, Namur, 16 juillet 2009, 8 (SE 2009) – N°1, 146 p.

PARLEMENT WALLON, *Projet de décret portant modification du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et du décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes*, Namur, 23 juillet 2013, 846 (2012-2013) – N° 1, 19 p.

PROVINCE DE BRABANT WALLON, « Rapport d'évaluation du Conseil 27+1 », 2016, 8 p.

UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *Charte européenne de l'autonomie locale – Monitoring 2009. Réponse de l'Union des Villes et Communes de Wallonie au questionnaire du Conseil de l'Europe*, Namur, 7 janvier 2010, 5 p.

UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *La coopération supra communale : vers des communautés de territoires. Note d'orientation. Avis du Conseil d'administration*, Namur, 28 juin 2011, 9 p.

WALLONIE, *2014-2019 : Oser, Innover, Rassembler*, Namur, 2014, 121 p.

WALLONIE, *2017-2019 : Une Wallonie plus forte*, Namur, 25 juillet 2017, 38 p.

- « Les modalités du transfert des compétences des provinces à la Région », site du *Parlement wallon*, 2004, [https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=all&id\\_doc=5782](https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=all&id_doc=5782) (page consultée le 30 mai 2017)
- « Les provinces évoluent... et transfèrent leurs compétences Logement et Energie à la Wallonie », site du *Gouvernement wallon*, 4 juillet 2013, <http://gouvernement.wallonie.be/les-provinces-voluent-et-transf-rent-leurs-comp-tences-logement-et-energie-la-wallonie> (page consultée le 31 mai 2017)
- « Les voiries provinciales transférées vers la Wallonie », site du *Portail de Wallonie*, 13 janvier 2012, <http://www.wallonie.be/fr/actualites/les-voiries-provinciales-transferees-vers-la-wallonie> (page consultée le 1er juin 2017)
- « Tutelle administrative sur les provinces - Réglementation de cette tutelle en Région wallonne », site du *Parlement wallon*, 2002, [https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=all&id\\_doc=3359](https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=all&id_doc=3359) (page consultée le 31 mai 2017)