
PARLEMENT WALLON

SESSION 2011-2012

8 MAI 2012

ÉTUDE SUR LES ACTIVITÉS DES PROVINCES WALLONNES

Audition :

– de M. Behrendt, Professeur de droit constitutionnel à l'Université de Liège *

RAPPORT

présenté au nom de la Commission des affaires intérieures et du tourisme

par

Mme Zrihen

Mesdames,

Messieurs,

Votre Commission des affaires intérieures et du tourisme s'est réunie le mardi 8 mai 2012 en séance publique de commission afin d'examiner l'étude sur les activités des provinces wallonnes – audition de M. Behrendt, Professeur de droit constitutionnel à l'Université de Liège ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ *Ont participé aux travaux* : MM. Bouchat, Collignon (Président), Mme Cremasco, MM. Crucke, Disabato, Dupont, Hazée, Neven, Onkelinx, Mme Pary-Mille, MM. Wahl, Yzerbyt, Mme Zrihen (Rapporteuse).

A assisté aux travaux : M. Furlan, Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville.

I. AUDITION DE M. BEHRENDT, PROFESSEUR DE DROIT CONSTITUTIONNEL À L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE

M. Behrendt, Professeur de droit constitutionnel à l'Université de Liège, se dit honoré de pouvoir exposer devant la commission un travail que l'Association des Provinces Wallonnes (APW) lui a demandé de réaliser sur base d'une méthodologie qu'il a élaborée. Il s'agit d'un travail qui satisfait à des considérations d'objectivité et de vérifiabilité sans corroborer telle et telle thèse. Il s'agit d'un travail descriptif sur l'activité des provinces wallonnes.

La Déclaration de politique régionale prévoit que les provinces élaborent des axes prioritaires.

Il lui a paru opportun, afin de comparer les activités des provinces, de proposer une méthodologie. Il indique avoir rencontré chacun des collègues provinciaux et s'être basé sur des critères objectifs tels la loi spéciale de réformes institutionnelles.

Il a demandé aux provinces d'élaborer un descriptif en 18 points de leurs activités. Ces points sont classés par matière et dans l'ordre alphabétique, allant de « A » pour « agriculture » jusque « V » pour « voiries »; en passant par la culture, le social, l'enseignement, *et cætera* ⁽²⁾. Ces 18 points ne sont pas basés sur des considérations participatives, politiques ou autres, mais sur la simple liste des compétences prévue par le droit belge. Il y a les compétences fédérales, très réduites; les compétences régionales et les compétences communautaires, que l'on aperçoit assez aisément. Puis, il existe une quatrième catégorie de compétences, les compétences dites « de l'article 138 ». Il s'agit des compétences dont l'exercice a été transféré par les accords de la Saint-Quentin

⁽²⁾ Voy. pages 37-38 de l'étude. Les 18 domaines de compétence en question sont :

1. L'agriculture (article 6, paragraphe 1^{er}, V, LSRI)
2. Les centres PMS et PSE (article 5, paragraphe 1^{er}, LSRI)
3. La culture (article 127, paragraphe 1^{er}, 1^o, Const., et article 4 LSRI)
4. L'économie (article 6, paragraphe 1^{er}, VI, de la LSRI)
5. L'enseignement (article 127, paragraphe 1^{er}, 2^o, Const.)
6. L'environnement (article 6, paragraphe 1^{er}, II, LSRI)
7. La formation (article 4, 11^o, 12^o, 13^o, 14^o et 16^o, LSRI)
8. La jeunesse (article 5, paragraphe 1^{er}, II, LSRI)
9. Le logement (article 6, paragraphe 1^{er}, IV, LSRI)
10. Le patrimoine classé (article 6, paragraphe 1^{er}, I, 7^o, LSRI)
11. Les relations extérieures (article 162, 2^o et 3^o, Const., et article 6, paragraphe 1^{er}, VIII, 1^o, LSRI)
12. La santé (article 5, paragraphe 1^{er} I, LSRI)
13. La sécurité (article 35, *a contrario*, Const.)
14. La politique sociale (article 5, paragraphe 1^{er}, II, LSRI)
15. Le soutien aux communes et la supracommunalité (article 162, 2^o et 3^o, Const., et article 6, paragraphe 1^{er}, VIII, LSRI)
16. Les sports (article 4, 9^o, LSRI)
17. Le tourisme (article 4, 10^o, LSRI)
18. Les voiries et cours d'eau (article 6, paragraphe 1^{er}, X, 1^o, et III, 8^o, LSRI)

en 1993. L'article 138 de la Constitution permet à la Région d'exercer des compétences communautaires. La Région wallonne comprenant aussi la région de langue allemande (c'est-à-dire le territoire de la Communauté germanophone), l'article 138 s'applique partout, sauf en Communauté germanophone puisque cet article n'a pas vocation à transférer l'exercice de compétences de la Communauté germanophone à la Région wallonne.

En page 3 de l'étude qui a été distribuée aux commissaires et qui est consultable sur le site de l'APW ⁽³⁾, figure le sommaire détaillé de la manière suivante.

Une première partie est consacrée à un exposé général sur la situation de l'institution provinciale, les bases juridiques et les possibilités d'évolution. L'auteur indique que cette étude est publiée sous son nom propre et donc, n'engage personne d'autre que lui. Il lui paraît opportun d'établir tout d'abord le cadre juridique et de présenter les quelques possibilités d'évolution. Pour toute institution, il est toujours légitime et opportun de se poser la question de l'évolution afin de s'inscrire dans une logique démocratique.

La deuxième partie est consacrée aux observations méthodologiques.

Le noyau dur de l'étude est la troisième partie, c'est-à-dire les tableaux statistiques.

La quatrième partie concerne les rapports provinciaux. Il indique avoir demandé aux provinces, présentées dans l'étude par ordre alphabétique, de réaliser un rapport pour chacun des 18 points évoqués ci-avant. Les provinces indiquent ce qu'elles font, par exemple, en matière d'agriculture. La table des matières in fine de l'étude reprend systématiquement l'ordre suivant : agriculture, centres PMS, culture, économie, enseignement, environnement, formation, jeunesse, logement, patrimoine classé, relations extérieures, santé, sécurité sociale, soutien aux communes et supracommunalités, sport, tourisme, voiries et cours d'eau. Ce schéma est identique pour toutes les provinces, ce qui permet d'établir des comparaisons.

Les provinces ont été invitées à lui fournir, pour chacun de ces points, le nombre d'équivalents temps plein occupés.

En ce qui concerne les moyens affectés, il convient de garder à l'esprit que, tant à l'ordinaire qu'à l'extraordinaire, le droit belge des finances publiques permet de réaliser des ajustements, même au-delà de l'exercice concerné. Ainsi, la Communauté germanophone a, par exemple – et ce n'est pas une critique – publié au *Moniteur belge* du 17 février 2012 un décret qui modifie le

⁽³⁾ « Étude sur les activités des provinces wallonnes », Association des Provinces wallonnes, en collaboration avec le Professeur Christian Behrendt, 23 mars 2012, 493 pages, in <http://orbi.ulg.ac.be/handle/2268/115373>, dernière consultation le 9 septembre 2012.

budget 2010. Il s'agit d'une possibilité prévue par le droit. Se baser sur les budgets emporte donc une objection méthodologique, à savoir que les chiffres sur lesquels on travaille ne sont peut-être pas définitifs. Rien ne garantit en effet qu'en 2013, le budget 2010 ne sera encore une fois modifié.

L'intervenant s'est alors rangé à l'avis de ceux qui estiment que le seul moyen objectif est de travailler sur les comptes de fin d'exercice approuvés par une institution démocratiquement élue, c'est-à-dire par le conseil provincial, comptes qui sont ensuite soumis au contrôle de la Cour des comptes conformément à la loi du 29 octobre 1846. Il s'agit d'une garantie relativement importante et ces documents sont publics et réalisés sous la responsabilité personnelle du receveur provincial.

L'étude se base donc, et elle a par conséquent un léger décalage dans le temps, sur les comptes de fin d'exercice approuvés, soit ceux de 2009 qui étaient disponibles au moment de l'étude.

Pour éviter des oscillations et fluctuations, l'intervenant a ajouté également les comptes 2007 et 2008 parce que, spécialement au service extraordinaire, les dépenses sont irrégulières et peuvent fortement varier d'un exercice à l'autre. Se limiter, dans ces conditions, à un seul exercice budgétaire comporterait le risque de passer « à côté » d'investissements importants qui auraient été réalisés juste au cours de l'exercice précédent. Afin de réduire ce risque de passer à côté d'opérations significatives au service extraordinaire, il a été décidé d'élargir le champ *ratione temporis* et de se baser sur les valeurs moyennes de trois exercices, à savoir ceux de 2007, 2008 et 2009. Ceci lisse le phénomène mentionné ci-dessus (tout, bien sûr, en ne le faisant pas totalement disparaître). Il serait encore plus lissé s'il était remonté davantage dans le temps, mais il convient à un moment donné de se fixer une limite. Les comptes 2009 étant disponibles à l'époque – les comptes 2010 viennent de l'être –, l'étude s'est limitée à 2007, 2008 et 2009. Il relève qu'à cet égard, les institutions provinciales sont plutôt performantes en termes d'efficacité. En effet, pour prendre une autre institution, comme par exemple la Communauté française, on peut signaler que les derniers comptes approuvés qui ont, à ce jour, été publiés au *Moniteur belge* sont ceux de 1985⁽⁴⁾. Des décrets ont été votés au Parlement de la Communauté française pour les exercices 1986 à 2001, mais n'ont jamais été publiés au *Moniteur belge*⁽⁵⁾. Enfin, quant aux comptes de la Communauté pour les exercices 2002 et postérieurs, ils n'ont pas encore été approuvés.

Un des tableaux les plus importants, aux yeux de l'intervenant, lui paraît être celui de la page 48 de l'étude.

⁽⁴⁾ Décret du 30 novembre 1998, *Moniteur belge*, 19 mai 2006 (on remarquera qu'entre l'exercice de référence – soit l'année 1985 – et le moment du vote du décret, treize années se sont écoulées et que huit années supplémentaires ont encore été nécessaires pour procéder à la publication dudit décret au *Moniteur belge*).

⁽⁵⁾ Approbation au Parlement le 22 janvier 2008 (Parl. Comm. fr., Compte rendu intégral, n° 12 (2007-2008)).

Il en profite pour remercier l'équipe de l'APW qui l'a aidé dans la confection de l'étude et les différentes provinces qui, au travers de leur collège et de leurs fonctionnaires, l'ont réalisé. Le tableau de la page 48 constitue quelque chose de réellement neuf : il n'avait à sa connaissance, jamais été dressé auparavant. Le document présente le total général des dépenses à l'ordinaire, dépenses moyennes de 2007 à 2009. Les provinces, au total, dépensent 830 millions d'euros par an.

Il est intéressant d'observer de quelle manière elles dépensent cet argent. Le premier poste est l'enseignement avec 274 millions d'euros. L'intervenant formule à ce propos une observation qui lui paraît importante.

En effet, il est exact que la Communauté française paie le traitement des enseignants (ce paiement porte le nom de « subvention enseignement »); mais, dans l'étude, ce montant n'est pas pris en compte. Les 274 millions d'euros qui sont mentionnés au titre de dépenses provinciales en matière d'enseignement correspondent donc au montant que les provinces paient, hors « subvention enseignement », pour l'enseignement. La « subvention enseignement » de la Communauté en 2009 s'élevait à 349 millions d'euros et est mentionnée à la page 156 de l'étude qui reprend un tableau récapitulatif des « subventions enseignement » payées par la Communauté française. Il est donc intéressant de constater que les provinces, alors que la Communauté paye déjà 349 millions d'euros pour l'enseignement, versent, de leur côté, encore 274 millions d'euros de plus.

La même réflexion vaut pour les centres PMS qui comptent 13 millions d'euros de subventions de la Communauté française. Ces 13 millions de « subventions PMS » versées par la Communauté ne sont pas non plus inclus puisqu'il s'agit de sommes dépensées par un autre niveau de pouvoir que les provinces elles-mêmes.

Dans le domaine de la culture, les provinces dépendent, au service ordinaire, 46 millions d'euros; elles dépensent 109 millions d'euros pour la santé et 103 millions d'euros pour le social. À l'aide du tableau, le constat peut être fait que les provinces sont, avant tout, actives dans le domaine des matières personnalisables et de l'enseignement, c'est-à-dire des matières qui relèvent, pour l'essentiel (et dans la mesure où elles n'ont pas été visées par une application de l'article 138 de la Constitution), des attributions de la Communauté.

Cela a évidemment une importance majeure quand on se demande quel pouvoir législatif est compétent à l'égard des provinces.

Si l'on pose la question de savoir qui pourrait, un jour, reprendre ou modifier l'action provinciale dans ces matières, *a priori* la réponse serait la Communauté française, parce que le droit constitutionnel belge distingue les Communautés et les Régions; le Sud, au contraire du Nord du pays, a fait le choix de ne les doter d'organes uniques et d'un budget unique. Or, c'est un choix qui a des conséquences.

Un récent arrêt de la Cour constitutionnelle ⁽⁶⁾, mentionné dans l'étude, annule une ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale qui avait tenté de financer des crèches communales, matière qui relève des compétences communautaires.

Il convient donc de déterminer la part de dépenses que les provinces, avec leur 830 millions de dépenses annuelles (au service ordinaire) effectuent au sein des compétences communautaires. L'intervenant renvoie pour cela à la page 100 de l'étude, qui présente une ventilation pour les cinq provinces sur la base des moyennes 2007 à 2009. On observe une tendance assez lourde, même si les montants sont indexés depuis lors : la Communauté française est compétente en tant que pouvoir décentralisé pour 53% des dépenses provinciales.

Lors du colloque de l'APW au Val Saint-Lambert à Seraing au mois de novembre 2011 en présence du Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville, l'intervenant avait déjà mentionné ce fait. Il convient de s'étonner du silence assourdissant de la Communauté française à l'égard des provinces puisque c'est elle, en matière de finances, qui est la première puissance décentralisée à leur égard. Le problème résulte de la composition du Parlement de la Communauté française, qui comprend des représentants bruxellois qui n'ont plus de province et qui, dès lors, ne sont que très faiblement intéressés à la dimension provinciale. Or, qu'on le veuille ou non, et qu'il y ait désintérêt ou non, en droit, c'est tout de même le Parlement de la Communauté française qui est majoritairement compétent à l'égard des provinces.

Bien sûr, tout ceci n'est pas nécessairement très cohérent car un député bruxellois qui siège au Parlement de la Communauté française doit en quelque sorte y gérer les provinces wallonnes (par exemple en matière d'enseignement provincial), et ce même député, siégeant à l'Assemblée de la COCOF, peut y être amené à gérer les attributions provinciales qui, pour Bruxelles, ont été transférées à la COCOF. Mais telle est bien la situation actuelle en droit constitutionnel.

Quant aux compétences régionales *stricto sensu*, c'est-à-dire hors matières transférées en vertu de l'article 138, elles ne représentent que 21 % des dépenses provinciales globales (au service ordinaire). Ainsi, à Eupen (territoire où l'article 138 ne s'applique pas), la Région n'est donc compétente – si l'on se base sur les chiffres de la moyenne wallonne – que pour 21 % de ses actions du niveau provincial.

Il a été procédé également à une répartition par province, parce que le montant varie et il est observé que la province « la plus communautaire » est Liège (le montant de dépenses provinciales effectuées dans des matières communautaires atteint 61 %) mais le Hainaut est également, de ce point de vue, à signaler avec un chiffre de 55%.

Il faut donc constater que la Communauté reste prépondérante où qu'on se situe; d'autre part, les dépenses provinciales effectuées dans les matières fédérales

(sécurité, etc.) sont tellement faibles qu'en arrondissant elles font 0%.

Concernant le personnel provincial, l'intervenant renvoie à la page 148 de l'étude qui propose une ventilation du personnel par province, en termes d'équivalents temps plein (ETP). Concrètement, il y a plus de personnes physiques que d'ETP, spécialement dans l'enseignement, où il y a beaucoup de personnel travaillant à temps partiel. Au total, il y a 17 840 ETP. Si ce chiffre peut sembler pléthorique, il faut garder à l'esprit que 10 487 d'entre eux sont enseignants. Le domaine du social compte à peu près 2 000 ETP et le secteur de la santé 1 418. On constate ainsi que, hors ces trois domaines, il ne reste finalement, que 3 860 ETP pour toutes les cinq provinces confondues. Autrement dit, 78% des effectifs provinciaux se concentrent dans le noyau dur de l'action proche des personnes, c'est-à-dire, enseigner, aider au niveau de la santé et au niveau social.

Sur base de ce constat et des chiffres de l'étude, la province est une sorte d'« agence de financement complémentaire » de la Communauté française qui, elle, est impécunieuse et ne peut pas faire face à ses obligations.

Dans ce contexte, la province a l'extraordinaire avantage de disposer – contrairement à la Communauté – d'un pouvoir fiscal propre et donc d'avoir la capacité, au travers de celui-ci, d'affecter les moyens où elle le souhaite. Aussi, elle est un pouvoir subordonné, qui a ce grand avantage de pouvoir librement décider si ses dépenses seront plutôt communautaires, régionales ou fédérales. La province a ce point en commun avec la commune, qui, elle aussi, peut décider de créer un impôt, et l'affecter librement à des matières communautaires, régionales ou fédérales.

Les provinces se sont avant tout engagées – cela ressort clairement dans l'étude – dans des matières qui paraissent structurellement sous-financées; de sorte elles (les provinces) pallient l'impécuniosité de la Communauté française.

L'intervenant conclut en rappelant que la commune peut agir sous une triple casquette soit en qualité d'agent fédéral (par exemple en célébrant un mariage), d'agent régional (en réglementant la collecte, sur son territoire, des sacs poubelle) et d'agent communautaire (en gérant son école communale) et le tout avec un seul budget. C'est le grand avantage des communes, mais aussi celui des provinces puisqu'elles sont elles aussi des pouvoirs subordonnés. Elles transcendent donc la répartition des compétences : elles peuvent agir dans des matières communautaires, régionales, fédérales, comme elles l'entendent, en fonction de leurs délibérations démocratiquement légitimées. Ce raisonnement n'est par contre pas d'application au niveau des pouvoirs législatifs – autorité fédérale, communauté et région – et c'est sans doute là que réside tout le paradoxe du droit constitutionnel belge. En effet, si, au niveau législatif, on se heurte à des répartitions tatillonnes de compétences, on découvre au niveau des pouvoirs subordonnés un champ d'action entièrement perméable.

⁽⁶⁾ Cour const., arrêt n° 184/2011 du 8 décembre 2011.

II. ÉCHANGE DE VUES

M. Bouchat affirme qu'il aurait souhaité un exposé plus complet sur les assiettes fiscales. Selon lui, l'augmentation du précompte immobilier est souvent mise à charge des communes alors qu'elle émane des provinces. Le contribuable éprouve des difficultés à y voir clair et l'intervenant souhaite plus de précisions sur le financement provincial.

M. Behrendt précise que l'argent des provinces vient pour l'essentiel de deux sources : du Fonds des provinces et de l'autonomie fiscale.

Du point de vue constitutionnel, le Fonds des provinces (de même que le Fonds des communes) représente une simple libéralité régionale qui pourrait, en théorie être supprimée sans délai. En effet, aucune disposition constitutionnelle – ni même de loi spéciale – n'oblige la Région à disposer d'un tel Fonds.

En ce qui concerne l'autonomie fiscale, l'intervenant rappelle le principe « *No taxation without representation* » (pas de taxation sans représentation). Si l'objectif est donc de réformer fondamentalement l'institution provinciale et de créer un niveau intermédiaire entre la Région et les communes, il s'agit de tenir compte de cet élément : pour puiser dans la poche du contribuable, il faut être démocratiquement élu.

Cela signifie qu'avant de créer un organe, il faut décider si l'on souhaite lui accorder une autonomie fiscale. En effet, sans autonomie fiscale, cet organe peut ne pas être directement élu mais alors il fonctionnera exclusivement à l'aide de dotations pour alimenter son budget. Ces dotations peuvent provenir du niveau régional ou du niveau communal. À droit constant, cela pose cependant plusieurs problèmes.

Il n'est pas possible d'obliger les communes à céder une partie de leur budget à cette nouvelle institution de niveau intermédiaire. En effet, il ressort de la loi spéciale de réformes institutionnelles (LSRI) que la Région est compétente pour le financement général des communes mais pas pour le financement général des communautés de territoires. Il faudrait par conséquent une majorité spéciale (majorité des deux tiers et majorité dans chaque groupe linguistique) pour modifier cette disposition. Dès lors, aussi longtemps qu'il n'existe pas dans la loi spéciale une disposition qui habiliterait le législateur wallon à imposer aux communes de financer ces communautés de territoires, cette voie n'est pas envisageable.

Il existe une autre voie qui est la voie volontaire. Les communes pourraient se mettre d'accord, chaque année (principe d'annualité budgétaire), pour financer volontairement la communauté de territoires. Il s'agirait toutefois d'un système extrêmement transparent car il serait alors possible de déterminer la contribution de chacun (et on connaîtrait ainsi les communes contributrices nettes et celles qui seraient bénéficiaires nettes).

La dotation pourrait également venir du niveau régional – mais alors uniquement pour les matières régiona-

les. Or, beaucoup de matières ne sont pas régionales et seule une modification de la LSRI pourrait autoriser la Région à pourvoir au financement général des communautés de territoires.

L'intervenant rappelle que l'étude de l'APW montre, graphiques à l'appui (pp. 107 et suivantes), les dépenses par habitant et par matière dans les différentes provinces. Ainsi, pour l'agriculture (matière régionale), le Luxembourg dépense 19 euros par habitant, alors que Liège dépense 4 euros et Namur 3 euros.

Si une dotation régionale doit satisfaire d'une manière ou d'une autre au principe d'égalité des Belges devant la loi, il sera très difficile de ne pas changer cette répartition. Il est en outre constaté que les proportions ne sont pas les mêmes selon les matières. Ainsi, en matière de logement, Namur dépense 22 euros par habitant alors que Liège ne dépense que 12 centimes. En cas de régionalisation du financement, la clé de répartition revêt dès lors une grande importance.

M. Bouchat remarque que si le Luxembourg dépense 20 euros par habitant en matière d'agriculture, ce chiffre comprend notamment le financement des centres de recherche agréés. Cela ne concerne donc pas directement à l'agriculture mais relève plutôt de l'enseignement supérieur. Le commissaire met donc en garde contre l'interprétation qui peut être faite des chiffres.

L'intervenant souhaite une différenciation de l'impôt et de l'assiette fiscale pour les communes, les provinces et la Région. À titre d'exemple, en ce qui concerne le précompte immobilier, la province reçoit en général 25 % à 30 %. Or, il y a un amalgame dans l'esprit du citoyen qui pense que le précompte immobilier est essentiellement perçu par les communes. Les communes rendent un plus grand nombre de services que les provinces et en cas de maintien des provinces, il faudrait donc un impôt spécifique afin de responsabiliser les provinces sans créer de confusion. L'intervenant réclame également plus de cohérence entre les niveaux de pouvoir et propose d'envisager un canevas que les provinces seraient obligées de suivre.

Enfin, le commissaire regrette d'entendre dans les propos de M. Behrendt le souhait de maintenir les provinces.

M. Behrendt insiste sur le fait que cette étude a été réalisée de façon objective et que le fait qu'elle émane de l'APW ne signifie pas que les conclusions sont *ipso facto* favorables aux provinces.

L'intervenant affirme avoir pris toutes les précautions nécessaires et se baser sur les comptes de fin d'exercice approuvés par la Cour des comptes.

Par ailleurs, M. Behrendt dit avoir élaboré une grille de répartition basée sur la loi spéciale des réformes institutionnelles, laquelle n'a pourtant pas été rédigée par les provinces. De plus, avec l'ensemble des provinces, il a été procédé à la ventilation la plus exacte possible

des recettes et chacun a travaillé selon les mêmes critères dans un souci de cohérence méthodologique. Des réunions ont ainsi été organisées avec des représentants provinciaux afin de fixer les critères de répartition des fonds et finalement arriver à des chiffres exacts. On peut trouver trace de ses réunions dans l'étude (pp. 36-37).

Il est encore précisé, pour ce qui est des chiffres du personnel provincial mentionnés dans l'étude, que seuls les membres du personnel travaillant sous l'autorité du greffier provincial ont été comptabilisés.

L'intervenant ne comprend dès lors pas que les chiffres présentés soient contestés.

M. Bouchat affirme ne pas contester les chiffres. Il s'interroge seulement sur l'impact financier de ce pouvoir intermédiaire pour la Région et les communes.

Le commissaire répète par ailleurs son souhait de voir des impôts qui soient propres aux provinces et qui responsabilisent ces dernières.

M. Behrendt rappelle que le constituant et le législateur spécial ont estimé qu'il fallait prévoir, sur un même bulletin de perception, des tranches régionales, provinciales, communales et ce afin de réduire le coût administratif de ces perceptions.

Au niveau de la transparence des montants perçus par chaque pouvoir, l'intervenant constate que si une commune baisse le précompte immobilier et que la province l'augmente, le citoyen ne voit pas de différence et ne prend pas la pleine mesure de l'effort budgétaire accompli par ses dirigeants locaux.

Selon l'intervenant, il s'agit cependant d'un débat extérieur à cette étude puisqu'il ne lui a pas été demandé d'envisager une réforme des bulletins d'imposition des citoyens.

M. le Ministre affirme ne pas avoir entendu M. Behrendt plaider pour le maintien des provinces. Ce dernier a seulement évoqué un consensus pour le maintien d'un niveau intermédiaire – qu'il s'appelle « province » ou « communauté de communes » – et examiné les sources de financement.

M. Crucke émet quant à lui des doutes quant à la disparition prochaine des provinces. L'intervenant retient de l'étude que ce qui sauve l'échelon provincial est la disparité qui existe dans l'exercice des compétences. En effet, les provinces sont différentes et ont chacune un certain nombre de besoins et de compétences. Il s'agit d'organes qui, à travers leur autonomie, ont pu se développer et se créer.

Si le commissaire affirme clairement être contre la disparition des provinces, il estime qu'il est important de pouvoir maîtriser les deniers publics qui sont utilisés. Il s'agit de faire en sorte que les fonds soient utilisés de façon efficiente.

Le commissaire se demande en outre si le pouvoir fiscal des provinces pourrait un jour être purement et simplement retiré au profit de la Région.

Cette redistribution aux provinces sous forme de dotation permettrait de maîtriser les dépenses.

M. Behrendt répond que l'article 170, § 3, de la Constitution porte qu'aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par la province que par une décision de son conseil. La loi peut cependant supprimer tout ou partie des impositions provinciales.

Le mot « loi » doit ici être entendu comme « loi fédérale ». Ce serait donc aux chambres législatives fédérales de pourvoir à la suppression de l'autonomie fiscale provinciale. De plus, il faudrait alors en régler le financement, et cela constitue un autre problème vu qu'il s'agit de matières régionales. Cela reste cependant possible.

D'autre part, s'il devait être envisagé de créer, au niveau intermédiaire entre la commune et la Région, de nouvelles institutions qui disposeraient d'un pouvoir fiscal propre, il s'agirait de tenir compte d'un arrêt de la Cour constitutionnelle aux termes duquel chaque circonscription doit avoir au minimum trois voire quatre députés⁽⁷⁾.

Si chaque commune souhaitait alors avoir des représentants au sein d'un éventuel conseil de la communauté de territoires, il s'agirait d'une institution pléthorique qui irait à l'encontre de la réduction que le Parlement wallon vient de réaliser pour les conseillers provinciaux. En effet, les plus petites communes obtiendraient minimum trois (ou quatre) sièges et les grandes communes devraient s'aligner sur ce nombre.

Tant l'imposition directe que le système de dotations sont donc difficiles à mettre en œuvre.

M. Hazée souligne que les institutions ne vivent jamais pour elles-mêmes mais sont là pour porter un projet de service public. C'est dans cette logique qu'il faut aborder l'étude de M. Behrendt qui constitue à ses yeux un document intéressant puisqu'il permet à chacun de connaître les dépenses des différentes provinces sur la base d'une méthodologie commune.

Le commissaire estime que le fait que les provinces fassent quelque chose n'est pas en soi une information. 830 millions d'euros, c'est quand même beaucoup d'argent, c'est presque un milliard d'euros chaque année, un petit Plan Marshall en somme chaque année. Et donc, que par rapport à ce volume de dépenses, qu'il y ait un certain nombre d'activités qui soient énoncées n'est pas en soi une bonne nouvelle, mais juste une réalité absolument sans surprise.

Le commissaire ne voit par ailleurs pas dans les propos de M. Behrendt un plaidoyer *pro domo* pour autant qu'on ne cherche pas à instrumentaliser le propos pour conclure indûment qu'on ne sait rien faire. En effet, l'étude permet de déceler un certain nombre de réalités qu'il faut respecter. Et de rappeler que le groupe Écolo a toujours voulu mener cette réflexion dans le respect des services rendus et de l'emploi. L'étude doit être perçue comme un catalogue de conseils indiquant les obstacles

(7) Cour const., arrêt 149/2007 du 5 décembre 2007, évoqué à la p. 25 de l'étude.

à éviter, les voies à explorer, les balises à prendre en compte selon les hypothèses retenues.

Finalement, ce choix est politique car il s'agit pour Écolo d'un enjeu essentiel pour la Wallonie. L'enjeu n'est pas l'avenir des provinces mais l'avenir de la Wallonie et de cette structuration intermédiaire entre la Région et les communes.

La question du niveau intermédiaire entre les communes et la Région concerne tant les missions des provinces que celles d'un certain nombre d'intercommunales. L'intervenant précise qu'il ne vise pas celles situées entre deux communes (pour une piscine, par exemple) ou celles qui couvrent l'ensemble de la Wallonie pour des grands enjeux de réseaux, mais plutôt les intercommunales qui sont à l'échelle des bassins de vie. Si cette dernière notion n'est pas encore définie de manière précise, le pilotage politique de ces intercommunales doit aussi être amélioré. À côté des missions actuelles des provinces et du pilotage des intercommunales, le commissaire identifie un troisième enjeu dans cette réflexion sur le niveau intermédiaire, c'est ce qu'on retrouve, dans un certain nombre de nos régions, à travers les « forum des forces vives », qui cherchent la voie de la prospective territoriale et qui, finalement, doivent inventer des nouvelles voies, parce qu'aujourd'hui, ce n'est manifestement pas la province qui fait ce travail.

La restructuration intermédiaire est complexe mais constitue un enjeu important car elle peut permettre d'améliorer la visibilité, l'efficacité et le contrôle démocratique. Ces questions méritent donc la discussion.

Le commissaire remarque également que le jour même où paraît au *Moniteur belge* la révision de l'article 195, véritable verrou constitutionnel qui, depuis plusieurs décennies, empêche d'avoir une vraie discussion sur ce thème et qui est à présent levé, certaines communications faisaient dire à l'étude que rien n'allait changer. L'intention du constituant est pourtant claire puisqu'il évoque la consécration de l'autonomie complète des régions à l'égard des provinces.

S'il est important d'examiner les obstacles à la restructuration du niveau intermédiaire, il est aussi important de voir que ce qui protégeait les provinces jusqu'ici est en train de disparaître. En effet, outre la force d'inertie et outre l'inquiétude du changement tout à fait légitime, il s'agissait jusqu'ici de se demander qui est vraiment compétent pour faire évoluer les provinces.

À l'avenir, la Région pourrait devenir l'entité qui discuterait de cette question. Les textes constitutionnels et la loi spéciale sont encore à écrire mais le premier pas a été fait avec une volonté d'ailleurs soutenue par l'ensemble des partis démocratiques francophones.

Le commissaire revient sur la question de l'impécuniosité de la Communauté française qui a été évoquée, et du fait que les provinces ont, à juste titre et bien utilement, relayé cette impécuniosité. Le commissaire estime que ce n'est pas tellement l'impécuniosité de la Communauté, puisque c'est une situation qui, pour une partie, préexistait à l'existence des Communautés, avant 1970.

C'est donc autant le produit de l'histoire que le relais de cette impécuniosité.

Mais le commissaire estime surtout que l'argent vient toujours du même endroit. On dit parfois : « L'argent des provinces », mais ce n'est pas l'argent des provinces, les provinces n'existent pas pour elles-mêmes, c'est l'argent des contribuables. Le commissaire considère l'exemple du précompte immobilier, qui est aussi prélevé par la Région et par les communes. Si, demain, les provinces devaient disparaître ou être transformées, bien évidemment que si la capacité fiscale est considérée comme constante, la Région ou les communes peuvent prendre le relais.

Plus largement, il existe divers instruments juridiques pour que les communes investissent certaines matières ou pour que la Région puisse faire transiter des moyens vers la Communauté. Les décrets de la Saint-Quentin ont démontré que ces flux pouvaient exister. De nombreuses questions politiques nécessitent des majorités parfois importantes mais la complexité des débats n'est pas neuve et il n'y a pas d'argument qui impose un immobilisme.

Par ailleurs, il s'agit de prendre en compte l'hypothèse de la dotation communale ou régionale. S'il est vrai que la loi spéciale (article 6, § 1^{er}, VIII^o) ne prévoit pas la possibilité pour les régions de financer des communautés de territoires – puisqu'il n'en existe pas – et ne prévoit pas non plus la possibilité pour la Région de régenter le financement par les communes de compétences communautaires, le contexte historique actuel est précisément celui d'une discussion sur la Constitution et sur la loi spéciale. Dès lors, l'agenda est ouvert et il apparaîtrait assez logique que la loi spéciale puisse aussi être revue. Il s'agit donc d'un paramètre qui peut évoluer et qui permettrait demain d'établir une subvention venant des communes et un financement issu de bases taxables régionales.

Enfin, le fait que chaque province ait un volume de dépenses très différent d'une matière à l'autre résulte de leur autonomie. Il en irait de même pour les communes si on procédait au même exercice. Cependant, même à l'échelle de la Région wallonne, il existerait une différence dans l'appréciation de chacune des politiques sur le territoire.

Le fait qu'il y ait une différence nette entre les situations provinciales, n'est donc pas non plus un argument pour considérer qu'il faut surtout que la situation reste en l'état.

M. Behrendt estime que si l'on part du présupposé que l'on va réviser la Constitution, tout est naturellement possible.

M. Hazée précise qu'en l'occurrence, le thème provincial a été mis à l'agenda et une majorité des 2/3 a voté cette révision de la Constitution.

M. Wahl constate qu'il existe un mécanisme historiquement complexe que tout le monde souhaiterait simplifier. Cependant, il n'est pas convaincu qu'il soit pos-

sible de le simplifier facilement et il rejoint à cet égard les propos de M. Crucke.

Le commissaire souhaiterait néanmoins quelques précisions en ce qui concerne le mode de fonctionnement des provinces et leur pouvoir fiscal. Il est rappelé la création voici quelques années des zones de police. Il s'agit-là d'une institution qui dépend d'une élection au deuxième degré, qui n'a pas le pouvoir fiscal, qui fonctionne avec le système des dotations communales et qui est basée sur un accord. Ce mécanisme fonctionne car il ne concerne qu'un nombre limité de communes pour chaque zone.

À l'avenir, ce seront des zones de secours qui seront créées et il s'agira certainement d'un système plus complexe. Ainsi, pour la Province de Brabant wallon, le conseil de secours serait composé des 27 bourgmestres avec probablement un déficit démocratique puisqu'il n'y aurait pas véritablement d'opposition et de majorité. Mais cela devra aussi fonctionner au consensus en ce qui concerne le financement.

Si l'on devait en arriver à un nouveau mécanisme, une première difficulté serait la différence entre certaines grandes communes et certaines petites communes. S'agissant d'une élection au deuxième degré, est-il donc totalement impensable qu'il puisse y avoir une fiscalité directe pour ce type d'institution ?

M. Behrendt répond que réunir tous les conseillers communaux de communes de tailles différentes créerait une discordance au niveau du poids de chaque suffrage, ce que la Constitution n'autorise pas. Le suffrage d'un citoyen domicilié à Liège-ville compterait moins car il s'agit d'une grande commune. En termes relatifs, une petite commune, a en effet plus de conseillers. La majorité démographique pourrait dès lors être tenue en échec par une minorité de conseillers provenant de communes plus petites, ce qui est serait bien entendu inacceptable au point de vue de l'égalité des suffrages.

D'autre part, si l'on imaginé l'instauration d'un filtre qui ne prendrait que certains conseillers communaux dans les communes démographiquement surreprésentées, se poserait alors la question de savoir comment on les choisirait à l'aide d'un critère objectif démocratiquement légitime.

Aussi, faut-il utiliser la clé D'Hondt ou la clé Imperiali comme cela se fait déjà au niveau communal? Il faudrait sans doute supposer que la communauté de territoires travaillerait aussi par Imperiali ; sinon on crée d'autres problèmes.

D'autre part, il ne faut, selon l'intervenant, pas perdre de vue la Constitution. Son article 170, § 1^{er}, précise qu'« Aucun impôt au profit de l'État ne peut être établi que par une loi. » Il s'agit là d'un texte fort important : l'établissement de l'impôt se fait à l'aide d'une loi, c'est-à-dire à l'aide d'une norme adoptée par une assemblée démocratiquement élue. Une règle analogue existe pour le niveau régional (article 170, § 2), provincial (article 170, § 3) ou communal (article 170, § 4). On voit qu'à chaque fois, la Constitution exige que la norme fiscale

soit adoptée par une assemblée directement élue. La Communauté française par contre n'est pas élue directement – et n'a pas non plus de pouvoir fiscal. Au vu de ce qui précède et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il y a donc tout lieu de penser qu'une élection directe est nécessaire pour pouvoir doter une entité d'un pouvoir fiscal propre.

Il est par ailleurs relevé l'existence d'une loi de 1971 sur les agglomérations qui n'a jamais été mise en œuvre mais qui figure toujours dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Cette loi prévoyait la créations d'agglomérations dotées d'un pouvoir fiscal propre mais, d'une manière tout à fait cohérente, exigeait que ces agglomérations disposent d'une assemblée issue d'une élection directe.

Donc, non seulement, ce principe a toujours été appliqué mais ce principe est également prévu dans la seule institution en projet. Il n'existe actuellement aucun exemple d'une assemblée disposant d'un pouvoir fiscal et composée d'une manière indirecte.

Mme Zrihen estime pour sa part qu'en tant que citoyenne et contribuable, il est légitime qu'elle puisse vérifier le type de service qui lui est rendu et si ce service respecte le principe de subsidiarité. Il faut que le service rendu le soit par le niveau de pouvoir le plus adéquat. Or, c'est justement ce qui caractérise les dispositifs provinciaux.

Ainsi, ce qui se fait en Province de Hainaut n'est pas ce qui se fait à Liège ou dans la Province de Luxembourg. La commissaire cite par ailleurs les plans stratégiques de développement territoriaux où, indépendamment des structures législatives, il est créé des dispositifs de régulation et d'organisation qui amènent des synergies. Elle se dit convaincue que face aux dispositifs européens d'élimination des territoires tels qu'ils existent aujourd'hui, cela risque de poser d'énormes problèmes.

La question n'est donc pas de savoir s'il faut garder les provinces mais de savoir si l'argent disponible est employé à bon escient pour compenser des politiques inexistantes.

Certaines communes sont omniscientes et possèdent des capacités logistiques importantes, mais l'ensemble du territoire wallon est composé de petites communes qui se retrouvent confrontées à des exigences administratives conséquentes, que ce soient en termes de marchés publics, de dispositifs du CWATUPE, etc. La Région a pour sa part des missions extrêmement importantes et ne peut régler davantage de problèmes sur le territoire. Comment construire le pouvoir intermédiaire entre ces deux niveaux pour qu'il soit le pouvoir le plus adéquat dans une Région wallonne en modernisation ?

Selon **M. Behrendt**, il existe deux axes possibles :

- d'une part, tout organe politique a le pouvoir de se fédérer avec d'autres organes, librement. Cela peut déjà se faire à l'heure actuelle, tant au niveau communal que provincial, sans attendre une nouvelle révision constitutionnelle. Plusieurs communes peuvent ainsi créer une communauté de territoires et affecter

des masses financières qui sont prélevées sur leurs budgets communaux respectifs. Ces masses financières sont fixées démocratiquement, dans chaque commune et dans le cadre d'une structure juridique convenue (ASBL, régie, ...);

- d'autre part, les provinces peuvent se fédérer et peuvent régler plusieurs matières en même temps. Une province peut également créer en son sein une structure et décider qu'une subvention lui sera attribuée.

Encore une fois, tout cela est parfaitement faisable et déjà possible aujourd'hui ; cela peut se faire avec un simple décret, voire un simple accord entre les communes ou, si c'est provincial, par délibération du conseil provincial. Le cas échéant, l'accord sera soumis pour approbation aux autorités de tutelle, encadrées par les dispositions décrétales applicables en la matière.

M. Dupont pense que l'analyse de M. Behrendt montre clairement qu'il n'est pas possible d'envisager les provinces comme des entités mono-identitaires. Les réformer d'un coup ne lui paraît donc pas envisageable.

Il faut se garder des simplismes et l'un d'eux est de penser que l'institution provinciale est identique partout. Il y a des différences énormes dans les budgets au niveau de leur ampleur mais également au niveau de l'affectation des moyens. Cela est effectivement lié à leur histoire et à leurs caractéristiques territoriales. Si on investit beaucoup dans le domaine de la santé dans le Luxembourg, c'est aussi par manque d'hôpitaux publics et parce qu'il y a là un besoin qu'il faut rencontrer. Comme il y avait un besoin au niveau de l'enseignement technique et professionnel au XIX^e siècle dans les deux grandes régions et provinces industrielles qui étaient le Hainaut et la Province de Liège.

Le commissaire est donc d'avis que pour faire évoluer les structures intermédiaires, il faut nécessairement réfléchir à cet aspect et se dire qu'il s'agit d'un problème complexe à ne pas sous-estimer.

Un autre problème réside dans la création d'un corps intermédiaire appelé « communauté de communes ». Il sera en effet très difficile de définir les limites et la forme que prendra cette représentation. La création récente des zones de police constitue un bel exemple.

Il faut un maximum de transparence sur l'impôt, et l'intervenant voudrait à cet égard rappeler que le précompte immobilier est un impôt complètement dépassé et injuste puisqu'il ne tient pas compte des situations actuelles. La Région a maintenant les capacités de modifier la base de taxation et il espère qu'elle va s'y atteler.

Le commissaire se dit ouvert à toute discussion sur un meilleur fonctionnement du corps intermédiaire mais il soutient que celui qui existe actuellement est fort complexe et répond à des besoins qui ont existé dans le passé et qui continuent d'exister maintenant.

L'étude a le mérite de faire un bilan de la situation. Et l'intervenant de conclure qu'il s'agit d'avancer et de réfléchir en prenant soin de viser l'efficacité, sans perdre de temps en vaines palabres sur des limites et des

représentations. Il s'agit de faire mieux, de façon plus cohérente, avec les moyens disponibles.

M. le Ministre souligne que le débat démontre à quel point réformer une institution publique est difficile. L'étude de l'APW et de M. Behrendt met le monde politique face à ses responsabilités; la modernisation du schéma intrawallon s'avère nécessaire.

Le Gouvernement – qui entend se baser sur la DPR – dispose aujourd'hui d'un nouvel outil qui est l'étude de l'APW. Cela ne concerne qu'un aspect du schéma institutionnel intrawallon mais il va avoir des conséquences sur le reste.

Il ressort donc de cette étude que l'institution provinciale compte 18 000 équivalents temps plein et représente 830 millions de services dont seuls 20 % proviennent d'un financement de la Région wallonne. De plus, il n'est pas possible de toucher à la capacité fiscale sans une compensation.

Le Gouvernement ne veut pas rester inactif et se servir de cette étude pour ne pas évoluer dans le modèle wallon. Un travail a déjà été entamé puisqu'un groupe interministériel a été chargé de réfléchir – en partant des constats qui ont été dressés – au niveau intermédiaire idéal, à son financement et à ses compétences.

Une des questions d'ores et déjà évoquée par ce groupe de travail est celle de l'aménagement de l'autonomie communale. Il y a en effet une série de politiques qu'il est nécessaire de « supra-communaliser ». Il s'agit cependant d'un principe opposé au principe même de l'autonomie communale. Il est par conséquent nécessaire de discuter des outils techniques que sont les intercommunales et de réfléchir à la modernisation du système de taxation. C'est un travail de grande ampleur qui nécessite d'avancer par phase. Cela a déjà été fait au niveau provincial concernant la réduction du nombre d'élus.

Un texte relatif aux aspects déontologiques, au financement et au fonctionnement des institutions sera d'ailleurs prochainement proposé par M. le Ministre. Ce dernier souhaite que le groupe de travail puisse avancer. Ses premières conclusions permettront un nouveau débat devant ce parlement. Et de souligner une réelle volonté politique dans ce dossier.

L'intervenant relève également le travail ambiteux réalisé par le Gouvernement dans son ensemble. Dans un premier temps, il note qu'il s'agira d'un débat intrawallon qui portera inévitablement sur des matières communautaires.

M. Onkelinx souhaite revenir sur l'intérêt provincial et sur la définition que les provinces veulent lui donner. Il se demande s'il est constitutionnellement possible de dresser une liste de toutes les matières qui sont d'intérêt provincial. Avec la réforme, une province aura-t-elle encore le choix de ses compétences ? Le citoyen ne s'y retrouve pas dans la complexité institutionnelle du pays et la notion des bassins de vie n'arrange rien. Et d'estimer que les citoyens se reconnaissent dans un territoire.

M. Behrendt rappelle que la Constitution prévoit en ses articles 41 et 162 que les provinces règlent ce qui est d'intérêt provincial. Il en va de même pour les communes qui règlent ce qui est d'intérêt communal. Aussi, ce sont les conseils communaux et les conseils provinciaux qui décident ce qui est d'intérêt communal ou d'intérêt provincial, sous réserve d'un contrôle de cette appréciation par les autorités de tutelle ou le Conseil d'État.

Or, rares (et même très rares) sont les cas où le Conseil d'État a estimé que le conseil provincial dépassait ses compétences. L'intervenant n'a d'ailleurs trouvé aucun exemple dans la jurisprudence.

Par conséquent, les provinces wallonnes pourraient décider qu'une matière qu'elles ont jusqu'à présent considérée comme dotée d'un intérêt provincial ne serait dorénavant plus (comme par exemple les voiries). Mais une province a toujours le droit de changer d'avis et de considérer, par exemple, que telle et telle voirie nouvellement créée serait tout de même d'intérêt provincial.

La Région prendrait donc un risque si elle entendait « retirer », sans l'accord des provinces, une compétence à une commune ou à une province : ce n'est *a priori* pas à elle d'apprécier ce qui est d'intérêt communal ou provincial. Il y a des assemblées démocratiquement élues au niveau communal et provincial qui sont constitutionnellement chargées (art. 41 et 162) d'effectuer cette appréciation. C'est aussi elles qui doivent voter l'impôt pour financer ensuite les politiques menées dans ces domaines d'intérêt communal et provincial. Pour faire bref, l'autonomie locale est un pilier du système belge, à la grande différence de la France, qui est un pays beaucoup plus centralisé. Tel est le cadre actuel du droit belge en la matière.

M. le Ministre est cependant d'avis que la Région possède une arme en dehors du droit : la dotation. En effet, si la Région ne peut pas limiter l'intérêt communal, elle peut cependant menacer de diminuer, voire de supprimer le fonds.

M. Neven remarque que 59 % des dépenses provinciales ont trait à l'enseignement technique et professionnel, soit le plus onéreux. Et l'intervenant de s'interroger sur les raisons de ce constat. Il ne peut s'agir d'un manque de moyens puisque cet état de fait existait déjà avant la communautarisation de l'enseignement. Les raisons historiques qui peuvent expliquer ce constat ne constituent-elles pas une entrave à une rationalisation de notre enseignement ? Celui-ci se partage encore entre le niveau communal, communautaire et provincial, ce qui coûte cher à l'État.

M. Behrendt confirme que cela existait déjà avant la communautarisation et confirme les propos de M. Dupont qui expliquait pourquoi certaines provinces avaient été lancées dans l'organisation de l'enseignement.

S'il existe effectivement des pouvoirs organisateurs très différents avec des statuts différents, le pouvoir de tutelle est, lui, au niveau de la législation décrétole, uniforme pour toute la Communauté française.

Sur la question de savoir s'il y a trop de pouvoirs organisateurs, ce n'est pas l'institution provinciale qui ajoute au caractère hétéroclite car il n'y a qu'un seul pouvoir organisateur par province (ce qui fait cinq pouvoirs organisateurs pour tout l'espace wallon), contrairement à ce qui peut exister dans l'enseignement libre, où les pouvoirs organisateurs se comptent par centaines.

M. Bouchat pense, pour en revenir à l'aspect purement provincial, que le pouvoir réel n'est pas nécessairement dans les mains des provinces, mais plutôt dans les mains des intercommunales. En effet, il est observé au sein des assemblées générales des intercommunales une multitude de conseillers communaux qui ne sont vraiment pas armés pour analyser des bilans très lourds. Selon lui, le conseil provincial serait un lieu idéal de débat et constituerait un véritable contrôle démocratique des intercommunales.

Par ailleurs, l'intervenant tient à citer l'exemple du *Pays de Famenne*. Il s'agit d'une ASBL comptant six communes et fonctionnant sur base volontaire. Un bassin de vie se crée, au-delà des provinces et il est d'avis que, conformément à la DPR, un maillage par bassin de vie finira par avoir lieu.

Le commissaire ajoute que le territoire pertinent reste le territoire provincial et il reproche cette volonté de modernisation. L'étude de M. Behrendt démontre la complexité du dossier et il faudrait dès lors un rapport pour voir ce qui peut être simplifié rapidement et ce que la Région peut mettre en place. Il s'agit d'éviter de continuer à défendre certains mandats ou certaines baronnies.

L'intervenant réclame de M. le Ministre qu'il limite volontairement l'autonomie des communes, des provinces et des intercommunales. Il faut une ligne forte dans laquelle s'inscrire; c'est celle de la politique décrétée par la Région wallonne.

M. le Ministre indique avoir déjà plaidé dans le sens des propos tenus par M. Bouchat. Il y a vraiment un travail de fond à opérer; c'est l'intérêt de la Région et du citoyen.

L'intervenant ajoute qu'il est d'accord avec la vision qu'a le commissaire du pouvoir intermédiaire. Sa réflexion passe cependant par le travail du groupe interministériel qui proposera un nouveau schéma institutionnel intrawallon. À son niveau, une réflexion est déjà menée avec l'Association des provinces wallonnes, l'Association des communes wallonnes et un certain nombre d'administrations wallonnes. L'intervenant répète que ce débat dépasse largement les compétences du Ministre des Pouvoirs locaux.

Mme Cremasco affirme partager la vision des deux derniers intervenants, en tout cas par rapport au projet et à cette échelle intermédiaire qui doit exister.

La commissaire rappelle qu'il existe de nombreuses initiatives territoriales délimitées sur des territoires qui n'ont actuellement pas de limites administratives. *Pays de Famenne* en est un exemple. Il s'agit de vrais territo-

res de vie, pertinents, avec une base spontanée, ce qui est très intéressant.

La gouvernance de ces approches territoriales constitue une autre particularité. Elle se fait tant par bassin de vie que par enjeu. La collectivité *Pays de Herve-Futur*, par exemple, est ainsi très concernée par un enjeu paysager et économique à la suite de la crise du lait.

Des approches « transprovinciales » existent puisque n'importe quelle commune peut s'associer avec une autre, indépendamment des limites d'arrondissements ou des limites provinciales.

Il faut encourager et laisser émerger ces dynamiques prévues dans la Déclaration de politique régionale. Si la question du niveau intermédiaire se pose, il faut aussi observer ce que les Wallons, sur le terrain, font pour se fédérer, pour regrouper leurs enjeux au-delà des limites administratives.

Il s'agit de nouvelles structures qui peuvent regrouper la société civile, les acteurs de terrain, les intercommunales, voire différents élus en vue de gérer de nouveaux enjeux.

Certes, personne n'a jamais empêché qui que ce soit de se fédérer, de faire un projet global de territoire sur une entité qu'il estime pertinente mais à un moment donné, l'enjeu devient à ce point pertinent que ces structures réclament un cadre wallon pour aller plus loin que cela. Ces initiatives ne peuvent pas être abandonnées et il va falloir les chapeauter, les regrouper dans des objectifs qui s'inscrivent dans une politique wallonne.

C'est difficile pour ces structures d'entendre qu'elles vont coexister avec des limites provinciales qui resteraient quasi inchangées. Le système est en effet suffisamment complexe et il ne faut pas que ces projets territoriaux s'autodétruisent.

Mme Zrihen se demande pour sa part ce qu'il adviendrait si une province renonçait à une de ses compétences au profit d'une autorité de tutelle qui se révélerait inactive ou défaillante.

M. Behrendt précise que là où la loi spéciale de réformes institutionnelles attribue une compétence à la Région, celle-ci doit s'en occuper sous peine de se voir assigner, sur base de l'article 1382 du Code civil, en responsabilité.

Dans l'hypothèse où aucun texte d'un rang normatif supérieur oblige une province d'intervenir, une délibération du conseil provincial peut donc parfaitement décider qu'une compétence n'est pas – ou n'est plus – d'intérêt provincial. Dans un tel cas, s'il s'agit d'une compétence régionale, la Région devra s'en occuper elle-même – et à ses frais. Ceci dit, et cet élément régle beaucoup, la Région a aussi le droit de revoir le Fonds des provinces et ses critères de distribution, lesquels pourraient être moins favorables pour ladite province.

L'article 6, § 1^{er}, VIII, 10^o, de la LSRI constitue un autre moyen pour la Région puisqu'il lui permet d'assigner aux institutions provinciales une mission régionale. La Région peut ainsi déléguer une compétence à

la province, et décide par ailleurs quels moyens elle lui donne pour l'accomplissement de cette mission. Et il ne lui serait pas interdit de ne fournir à la province qu'un financement partiel, mettant le surplus de financement à charge de la province.

M. Dupont n'est pour sa part pas d'accord pour dire que l'intérêt communal et l'intérêt provincial sont illimités. En effet, aucune disposition violant la loi ou blessant l'intérêt général ne peut être prise. L'autonomie est donc forcément limitée.

Par ailleurs, il y a tout un nombre de compétences sur lesquelles les communes aimeraient avoir plus d'autonomie. Par exemple, le coût-vérité en matière de déchets pour lequel la Région impose des règles; l'autonomie est ici également restreinte.

Enfin, l'intervenant rejoint M. Bouchat et M. le Ministre lorsqu'ils disent que les structures de type « communauté de pays » peuvent se créer, mais qu'il est nécessaire de les chapeauter et de les fédérer. La Wallonie ne souffre évidemment pas d'un excès de centralisation, mais sans doute de trop de chapelles. Et de conclure que l'intérêt régional doit primer.

M. Hazée retient l'intervention du ministre qui a rappelé l'horizon de la Déclaration de politique régionale et note que la montée du nationalisme en Flandre oblige la Région wallonne à un travail de rigueur à l'horizon 2022. La logique des bassins de vie et le fait de confier aux élus communaux la maîtrise de ce niveau intermédiaire sans qu'il n'existe plus par lui-même est à inscrire dans cette perspective. Il faut cependant progresser par étape.

En ce qui concerne l'éventuelle capacité fiscale de ce niveau intermédiaire, laquelle nécessiterait une élection directe, l'intervenant imagine deux hypothèses qu'il souhaite soumettre à l'avis de M. Behrendt sur le plan juridique : soit l'hypothèse où les électeurs, lorsqu'ils rempliraient leur bulletin électoral communal, concourraient concomitamment au choix des représentants du niveau intermédiaire, soit celle d'une grande assemblée réunissant tous les conseils communaux et qui se rassemblerait uniquement pour les mesures liées à la capacité fiscale, à côté du conseil et du collège de la communauté de territoires qui existerait par ailleurs pour le reste.

Par ailleurs, le commissaire se demande si le transfert du personnel qui serait opéré comporterait des difficultés particulières.

Enfin, l'intervenant s'interroge sur les conséquences d'une telle réforme pour la Communauté germanophone. Cette dernière ne constitue-t-elle pas en elle-même un bassin de vie ?

M. Behrendt remarque qu'actuellement, l'électeur dispose déjà de deux bulletins – un communal, l'autre provincial – aux élections locales. Les comportements électoraux sont d'ailleurs très proches entre le scrutin communal et le scrutin provincial. Si cela est théoriquement possible, l'intervenant n'y voit pas l'avantage et considère que cela créerait même une nouvelle situation de cumul.

M. Hazée estime que l'intérêt est de concourir à l'idée que ce sont bien les communes qui prennent une place beaucoup plus significative dans cet organe intermédiaire.

Concernant la deuxième hypothèse évoquée par M. Hazée, **M. Behrendt** considère que diviser l'assemblée de cette nouvelle institution en deux ne la rendra pas plus transparente. De plus, toute politique suppose toujours une dépense. Enfin, il craint de ne pas pouvoir facilement différencier question fiscale et question non fiscale. Toute question politique finit par toucher tôt ou tard à une dépense, et donc à la fiscalité. Outre la praticabilité d'une telle procédure, il faudra analyser sa constitutionnalité. Pour le surplus, l'intervenant relève que cela n'a jamais été fait auparavant.

D'autre part, concernant la question du personnel provincial, l'orateur souligne qu'il existe cinq statuts provinciaux différents. Il s'agit également de mesurer l'ampleur – considérable – d'une mesure comme celle

envisagée par l'orateur précédent et qui conduirait à placer 17 000 personnes dans un cadre d'extinction.

M. Hazée fait à cet égard le parallèle avec les mouvements issus des réformes de l'État et des régionalisations et communautarisations qui ont concerné un nombre de personnes beaucoup plus important sans nécessairement passer par un cadre d'extinction.

M. Behrendt estime pour sa part qu'un cadre harmonisé dans lequel l'ensemble du personnel est volontairement regroupé peut constituer une alternative. Cependant, si ce cadre harmonisé devait être établi de manière forcée, cela pourrait s'avérer onéreux car il faudrait tenir compte des droits acquis dans chacun des cinq cadres provinciaux. À cet égard, le cadre d'extinction constitue la solution la moins coûteuse.

L'intervenant est par ailleurs d'avis que la suggestion novatrice de M. Bouchat d'obliger les intercommunales à défendre leur rapport d'activités annuel devant le conseil provincial est très bonne.

III. RAPPORT

À l'unanimité des membres présents, il a été décidé de faire confiance au Président et à la Rapporteuse pour l'élaboration du rapport.

La Rapporteuse,
O. ZRIHEN.

Le Président,
C. COLLIGNON.