



**EVOLUTION DES PROVINCES  
EN RELATION AVEC LES COMMUNES ET LA SUPRACOMMUNALITE.**

**L'AVIS DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE  
(CA 8.12.2009)**

La DPR 2009-2014 prévoit "*qu'afin de simplifier le paysage institutionnel situé entre la Région et la commune, le Gouvernement reformera l'institution provinciale*". Ainsi la DPR consacre un chapitre à la question intitulée "*réformer les provinces pour renforcer leur efficacité et pour organiser la supracommunalité*".

L'évolution des provinces est donc à l'ordre du jour de la présente législature. C'est un dossier important qui peut avoir un effet sur les communes et la supracommunalité.

Le Conseil d'administration de l'Union de Villes et Communes de Wallonie a, dès lors, été naturellement appelée à rendre un avis sur la question.

Nous invitons nos lecteurs à prendre connaissance de cet avis qui pointe les enjeux de cette évolution institutionnelle.

**LA DPR 2009-2014 ET LE MOUVEMENT D'EVOLUTION INSTITUTIONNELLE**

La DPR 2009-2014 prévoit "*qu'afin de simplifier le paysage institutionnel situé entre la Région et la commune, le Gouvernement reformera l'institution provinciale*". Ainsi la DPR consacre un chapitre à la question intitulée "*réformer les provinces pour renforcer leur efficacité et pour organiser la supracommunalité*".

Historiquement, les provinces constituent des pouvoirs intermédiaires entre l'Etat et les communes. Les provinces ont reçu de l'Etat des missions d'intérêt général: la tutelle sur les communes, le contrôle des élections et des rôles spécifiques dans certaines législations. Le législateur leur réserve également une possibilité d'expression propre au travers des missions d'intérêt provincial.

Des mouvements historiques successifs ont joué un rôle important dans l'évolution institutionnelle belge.

D'une part, la fusion des communes de 1976 transforme la réalité communale: fusionnées, agrandies, rafferries, les communes sont émancipées et gagnent en professionnalisme. Elles quittent l'époque de la "mairie" de village pour entrer dans l'ère du "service public local", chargées d'un ensemble de missions de plus en plus important.

D'autre part, la régionalisation fait de la Région un réel niveau de pouvoir politique de plus et rapproche le pouvoir central des communes.

Ces deux mouvements ont une conséquence directe tant sur les missions générales des provinces que sur leurs missions d'intérêt provincial.

Au niveau des missions générales, la Région va en reprendre à sa charge. Ainsi, notamment, la tutelle générale va-t-elle revenir à la Région wallonne. De même, de grandes législations vont être révisées: ainsi, la loi sur l'urbanisme et l'ancien RGPT vont céder la place au CWATUPE et au permis d'environnement, ces nouvelles législations retirant aux provinces les missions historiques qu'elles avaient sur ces thèmes.

Quant aux missions d'intérêt provincial, elles vont souvent croiser des missions que les autres niveaux de pouvoir assument (Région, Communauté française, communes, ...).

On remarquera également que le législateur (régional ou fédéral) accentue ce mouvement en reconnaissant très souvent le niveau communal comme étant le niveau pertinent d'action. L'action communale est ainsi légitimée en étant consacrée dans bon nombre de textes légaux, ce qui est moins le cas de la province. Aujourd'hui, la province a peu de missions légalement dévolues par la loi ou le décret.

## **LA DPR 2009-2014: VERS UNE EVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE LA PROVINCE**

Face à ce constat, la DPR 2009-2014 propose de faire évoluer l'institution provinciale.

Le Gouvernement envisage le travail en deux étapes.

### **Etape 1. Le réaménagement des compétences provinciales**

"Dans une première étape conclue au plus tard d'ici 2011, en vue d'une mise en œuvre effective et complète dès la prochaine législature provinciale, le Gouvernement opérera un réaménagement des compétences provinciales guidé par les principes de cohérence, de subsidiarité et d'efficacité. Pour le Gouvernement, les provinces doivent concentrer leur action dans les domaines où une action à l'échelle *supracommunale* présente une plus-value." (DPR, p.142)

Dans le cadre de ce réaménagement de compétences, le Gouvernement prévoit trois actions:

- Première action: la définition de quelques axes prioritaires des provinces

"Pour y parvenir, les Gouvernements développeront, dans un premier temps, une politique active de partenariat en ce qui concerne les politiques régionales et/ou communautaires. Ils proposeront que chaque province définisse un nombre limité d'axes prioritaires correspondant aux domaines dans lesquels leur valeur ajoutée est la plus grande. Ces axes prioritaires, négociés avec la Région et les Communautés, le cas échéant après une consultation des communes, seront déclinés dans un plan stratégique provincial en une série de missions et d'objectifs variables en fonction des spécificités de chaque province et, le cas échéant, des bassins de vie qui la composent. Le Fonds des Provinces sera adapté en fonction de la réalisation de ces objectifs. Dans cette optique et dès cette première étape, l'action des provinces sera repensée notamment".

- Le Gouvernement wallon souhaite trouver un noyau dur aux missions provinciales et définir "*un nombre limité d'axes prioritaires*" (de missions) que les provinces exerceraient (et qui pourraient quelque peu varier d'une province à l'autre pour s'adapter aux réalités de terrain).

## - Deuxième action: l'utilisation des services provinciaux pour aider les communes

"Dans cette optique et dès cette première étape, l'action des provinces sera repensée notamment en soutien des communes. De nombreuses communes ne disposent en effet pas des moyens financiers et humains suffisants pour accomplir certaines missions (lutte contre les incivilités, information et conseil en matière d'énergie, rédaction de cahiers des charges, entretien du RAVeL, services techniques, soutien à l'élaboration de dossiers européens, ...). 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." (DPR, p.142)

La province dispose d'une fonction publique de quelque 30.000 personnes et des services sont souvent rendus, aux communes, par les agents provinciaux. On peut par exemple citer les services techniques provinciaux (STP) qui rendent des services aux communes, notamment, en matière de voirie. On peut également citer les agents sanctionneurs provinciaux (dans le cadre de l'application des sanctions administratives).

## - Troisième action: la redistribution de missions exercées par les provinces vers la Région, la Communauté française ou la commune

"Dans ce même souci d'efficacité, le Gouvernement propose que les compétences provinciales où les Communautés, la Région ou les communes peuvent intervenir de façon plus efficace soient abandonnées par les provinces et confiées à ces Communautés, Région ou communes. C'est le cas, par exemple, du logement, de la gestion des voiries, des relations internationales (autres que celles entre pouvoirs locaux européens), de l'énergie, du patrimoine, de leur compétence juridictionnelle en matière de contentieux électoral ou de l'animation économique. Ces transferts de compétences s'effectueront sans impact négatif sur le personnel actuellement en place. Le Fonds des Provinces sera réduit à concurrence des moyens correspondant aux compétences abandonnées." (DPR, pp.142-143)

Il s'agit ici de réallouer les missions au niveau de l'autorité la plus efficace pour les mener à bien.

"Ce recentrage des compétences provinciales sur un nombre restreint de prérogatives conduira en 2012, sans altérer la représentation proportionnelle et tenant compte du nombre d'habitants, à une diminution d'un tiers du nombre des conseillers provinciaux. À cette même échéance, le nombre global de députés provinciaux sera également réduit d'un tiers tenant compte du nombre d'habitants et de la superficie du territoire. Ainsi, le nombre de membres d'un collège provincial sera déterminé de la manière suivante: 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>.

De la même manière, cette réforme entraînera naturellement une diminution du nombre et une simplification des structures paraprovinciales (asbl et régies). Le Gouvernement instaurera la représentation proportionnelle de tous les partis démocratiques dans les conseils d'administration des structures restantes, avec une représentation minimale de chaque groupe démocratique.

Une attention particulière sera également portée sur la réglementation et la limitation des dépenses de fonctionnement du conseil et du collège provincial." (DPR, p.143).

## **Etape 2. La mutation institutionnelle**

Lorsqu'une révision de la Constitution sera intervenue, les provinces se transformeront en "communautés de territoire à l'échelle d'un bassin de vie". Fondamentalement, ce sera une réelle mutation institutionnelle puisque la nouvelle "communauté de territoire à l'échelle d'un bassin de vie" est envisagée, par la DPR, comme une assemblée d'élus *communaux*.

"Parallèlement à cette première étape, le Gouvernement étudiera la mise en œuvre de la deuxième qui suppose une révision de la Constitution, visant à transformer l'institution provinciale en communauté de territoires à l'échelle de bassins de vie en qualité d'organe politique et ayant une triple mission: la déconcentration des politiques régionales ou communautaires, la gestion de l'intérêt supralocal en ce compris le pilotage politique des intercommunales correspondant à son ressort territorial et enfin le soutien aux politiques communales.

Les organes de la communauté de territoires seront: 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.

Les intercommunales correspondant à l'échelle des bassins de vie seront appelées à évoluer en agences techniques d'exécution des orientations politiques de la communauté de territoires." (DPR, p.143)

Notons que, dès à présent, le Gouvernement wallon encourage les communes à collaborer entre elles et à former des communautés de communes (par la signature entre communes de ce que la DPR dénomme "un contrat de développement durable").

"Dans l'attente de la réalisation de cette seconde étape et de la transformation des provinces en communautés de territoires et afin de mieux mettre en œuvre des projets communs répondant aux besoins de plusieurs communes, le Gouvernement souhaite encourager des nouvelles formes de collaboration entre communes, constituées sur base volontaire, afin de maximiser, au profit de toute la Wallonie, les effets de pôle que représentent les territoires. Les communes pourront ainsi conclure ensemble un "contrat de développement durable" qui identifiera les moyens, projets et actions prioritaires à mettre en œuvre pour rencontrer les réalités urbaines, rurales ou semi-rurales qui leur sont spécifiques." (DPR, p.143)

## **L'AVIS DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE SUR L'EVOLUTION DES PROVINCES EN RELATION AVEC LES COMMUNES**

Dans le respect des compétences de chacun, l'UVCW souhaite ici se positionner sur une série de principes et d'axes de travail concernant la transformation des provinces et ses répercussions sur les communes et la supracommunalité.

### **1. LE REAMENAGEMENT DES COMPETENCES PROVINCIALES**

"Réformer les provinces pour renforcer leur efficacité et pour organiser la supracommunalité" signifie qu'il s'agit bien de réformer les provinces et non pas de les renforcer au détriment des communes. L'UVCW s'inscrit dans cette démarche.

Selon la DPR, le réaménagement des compétences provinciales implique le choix d'un nombre limité d'axes prioritaires qui s'inscriront dans un plan stratégique provincial. Ces missions ne seraient pas toutes identiques par province mais pourraient varier d'une province à l'autre pour s'adapter aux réalités du terrain. Les autres missions seraient redistribuées vers la Région, la Communauté française ou la commune.

Sur ce point:

- Il conviendrait que ce réaménagement des compétences des provinces leur permette de disposer de compétences claires, cohérentes et rationnelles.

La province deviendrait une autorité publique aux compétences d'attribution définies: enseignement, culture, sécurité civile, cultes, ...

- l'Union fera des propositions pour que certaines des activités également exercées par les provinces reviennent aux communes qui déploient une efficacité liée à la proximité de terrain et à la capacité d'avoir des relations directes avec le citoyen.

Par exemple: l'environnement, l'énergie, les voiries, le logement, la mobilité, l'accueil de la petite enfance, le sport, ... peuvent revenir en grande partie aux communes qui exercent

déjà ces compétences. Le développement économique peut revenir aux intercommunales de développement économique.

Cet exercice de redistribution des activités doit être mené en partenariat puisqu'il peut impliquer les communes, les intercommunales, la Région, la Communauté française.

- l'Union fera, dans un but de simplification administrative, des propositions en ce qui concerne les missions légales qui restent dévolues aujourd'hui à la province. On vise, notamment:
  - o la tutelle d'approbation du collège provincial pour le budget et les comptes communaux (et des régies communales), le personnel, les règlements taxes et redevance, ... (CDLD L3131-1).  
La tutelle d'approbation pourrait connaître la même réforme que la tutelle générale d'annulation et revenir à la Région (et ce d'autant plus que la Région dispose d'un droit d'évocation sur plusieurs de ces actes).
  - o la tutelle du collège provincial sur les voiries vicinales. Cette tutelle s'expliquait historiquement parce que le législateur entendait faire des chemins vicinaux des voies de communication servant de complément aux routes provinciales, dont elles constitueraient en quelque sorte une branche secondaire. On était alors en 1841. L'histoire en a décidé autrement. A l'heure où les derniers kilomètres de voiries provinciales sont sur le point d'être transférés à la Région, cette tutelle provinciale ne se justifie plus.
  - o l'avis du collège provincial sur les plans d'alignement des voiries communales (alors que la province a perdu toutes ses autres compétences en matière d'aménagement du territoire) (CWATUPE, article 129).
  - o la tutelle exercée par le collège provincial sur toute une série de travaux de gestion des cours d'eau communaux (de 3<sup>ème</sup> catégorie): la question doit toujours être réglée en tenant compte du nouveau Code de l'eau.

## **2. L'UTILISATION DES SERVICES PROVINCIAUX PAR LES COMMUNES**

Dans une optique pragmatique, la DPR propose aux communes qui le souhaitent de recourir aux services des provinces (rationalisation des moyens).

Sur ce point:

- il convient de privilégier la professionnalisation des communes par le renforcement de leurs compétences internes et si des groupements doivent être trouvés, la préférence va à une action transcommunale de regroupement (par ex: l'engagement d'un profil spécifique par plusieurs communes, la création d'une communauté de communes avec une possibilité d'actions concertées, ...).
- les communes qui, volontairement, feraient appel aux services provinciaux le feraient dans un cadre juridique impliquant l'indépendance politique des deux institutions.
- le rôle de soutien aux communes que pourraient jouer les provinces ne saurait remettre les communes sous une "tutelle" de fait des provinces et les faire revenir à une situation d'avant fusion des communes (communes non émancipées).

- Il faut souligner que plusieurs services provinciaux constituent des services appréciés des communes: fonctionnaires provinciaux sanctionneurs, services techniques provinciaux pour les voiries, commissaire-voyer, ...

Il y a cependant bien lieu de faire la différence entre la compétence décisionnelle légale et les services.

Il n'est pas nécessaire que la province détienne une compétence légale sur une matière pour que les communes puissent avoir recours aux services dont la province dispose.

Par exemple, en matière de voirie, historiquement, il existait des voiries provinciales et les provinces disposaient de services techniques et de commissaires-voyer. Aujourd'hui, les provinces ne disposent plus que de 714 kms de voirie provinciale (alors que les communes ont 72.000 kilomètres de voiries communales). Ces derniers kilomètres de voirie seront bientôt transférés à la Région. Même si les provinces n'ont plus de compétences légales en matière de voirie, il est tout à fait possible que les services techniques et les commissaires-voyer, qui restent, quant à eux, des agents provinciaux, apportent leur aide aux communes. En d'autres mots, il n'est pas nécessaire que la province ait compétence sur les voiries pour légitimer l'aide du personnel provincial aux communes.

### **3. SUPRACOMMUNALITE ET MUTATION INSTITUTIONNELLE DE LA PROVINCE**

La réflexion sur le développement territorial et les communautés de communes constitue une thématique extrêmement importante. C'est au travers de la coopération entre communes, basée sur les bassins de vie, que des solutions volontaristes pourront être trouvées à bon nombre de problématiques.

Le Gouvernement wallon s'est rendu compte qu'il manquait toujours, en Wallonie, un espace politique de dialogue supralocal entre communes, répondant ainsi positivement à une demande du Mémoire de l'UVCW.

Ce qui manque actuellement dans le paysage institutionnel wallon, c'est une possibilité, pour les communes, de dialoguer entre elles sur des projets transcommunaux c'est-à-dire des projets qui s'étendent sur l'espace territorial de plusieurs communes (bassin de vie, "pays",...).

Ainsi, la *communauté de communes* permettrait de réaliser la planification et la coordination supralocale en bon nombre de matières (plan supralocal de développement économique, plan supralocal de développement commercial, plan supralocal de mobilité, coordination supralocale des AL 21, plan supralocal de cohésion sociale - politique de la ville et de sa périphérie -, coordination supralocale des plans du logement afin de disposer d'une offre mieux répartie, politique foncière supralocale,...).

Le Gouvernement wallon encourage les communes à commencer les démarches de constitution de communautés de communes.

A terme, lorsqu'une révision de la Constitution aura eu lieu, les provinces se transformeront en "communautés de territoire à l'échelle d'un bassin de vie", lesquelles seront composées d'élus communaux (DPR p. 258).

Sur ce point:

- Il convient de préciser que la dynamique des communautés de communes est une démarche qui doit venir des communes (démarche bottom-up, cf. le Mémoire UVCW). La philosophie même de la démarche implique qu'elle soit initiée et pilotée par les communes.

Dans l'intervalle d'une mutation institutionnelle complète, une communauté de communes peut souhaiter nouer des liens avec l'institution provinciale. Cette collaboration peut se réaliser par le biais d'une convention entre la communauté de communes et la province sans, cependant, que la province ne gère la dynamique même de la communauté de communes (cf. actuellement la province qui est présente dans des intercommunales).

- l'Union soutient la démarche de création de communautés de communes et mettra en place une commission interne chargée de réfléchir à la démarche (expériences existantes, réflexions juridiques, ...).
- Il est souhaitable que le Gouvernement wallon lance une étude sur les bassins de vie; cette étude pourrait être menée par la CPDT et compterait, notamment, l'UVCW dans son comité d'accompagnement.
- Le processus de mutation vers des communautés de communes correspondant aux bassins de vie doit se dérouler harmonieusement sans qu'un niveau supplémentaire ne soit ajouté à notre système institutionnel déjà complexe.