

BRIEFING PAPER

n.9 – 10 dicembre 2021

---

# L'évolution des provinces en Belgique

Michel Leroy

---

Testo inedito della relazione tenuta nel Convegno internazionale del Devolution Club "Dimensione provinciale e governo multilevel in Italia e nell'Unione Europea" (Ascoli Piceno, 28-29 settembre 2012).

**ABSTRACT** — La costruzione del Belgio, realizzata storicamente attraverso un collage di piccole province entro un sistema statale caratterizzata da profonde dicotomie culturali, linguistiche e politiche, può essere considerato tuttora un dilemma organizzativo. La sua struttura amministrativa di uno Stato diviso in due nazionalità e organizzato attraverso due grandi aree monolingvistiche e da suddivisioni provinciali è per molti tratti un lascito della formula di governo territoriale di derivazione napoleonica, e numerose sono state le riforme che vi si sono avviate nel Novecento. Alle unità provinciali, che anticamente erano il nerbo dell'amministrazione di piccole comunità operanti in condizioni di autogoverno, non risulta sia stato consegnato un significativo ruolo politico e diverse ne sono le strutture organizzative in un Belgio federalizzato ove le diversità amministrative sono ancora una chiave di lettura di una condizione geopolitica in cui la convivenza delle due comunità presenta numerosi elementi di problematicità. Su questa basilare condizione, e sui suoi riflessi sull'esperienza subsistemica delle Province come istituzioni delle comunità, si soffermava la perplessa relazione dell'Autore.

## L'évolution des provinces en Belgique\*

di *Michel Leroy*\*\*

SOMMARIO: 1. Formation des provinces. – 2. La place des provinces dans la Belgique indépendante. – 3. Les autorités provinciales. – 4. Les compétences des provinces. – 5. L'évolution des provinces de 1836 à 1960. – 6. Fusion des communes, fédéralisme et déclin des provinces. – 7. La régionalisation du droit provincial et du droit communal. – 8. La poursuite du déclin. – 9. Conclusion.

1. Le territoire qui forme aujourd'hui la Belgique était jusqu'en 1789 formé d'une série de seigneuries (duchés de Brabant, de Limbourg et de Luxembourg, comtés de Flandre, de Hainaut de Namur et de Gueldre, seigneuries de Malines et de Tournai) dont le seigneur était depuis 1714 l'empereur d'Autriche, et qui formaient ce que l'on appelait «les Provinces Unies». Un vague lien féodal – qui avait perdu toute signification – rattachait le comté de Flandre à la couronne de France, les autres relevaient – tout aussi théoriquement – du Saint-Empire. Une exception notable était la principauté épiscopale de Liège, qui, formellement, était également rattachée au Saint-Empire, mais qui, en fait était indépendante.

---

\* Testo inedito della relazione tenuta nel Convegno internazionale del Devolution Club "Dimensione provinciale e governo multilevel in Italia e nell'Unione Europea" (Ascoli Piceno, 28-29 settembre 2012).

\*\* Président de chambre au Conseil d'État. Chargé de cours à l'Université Libre de Bruxelles.

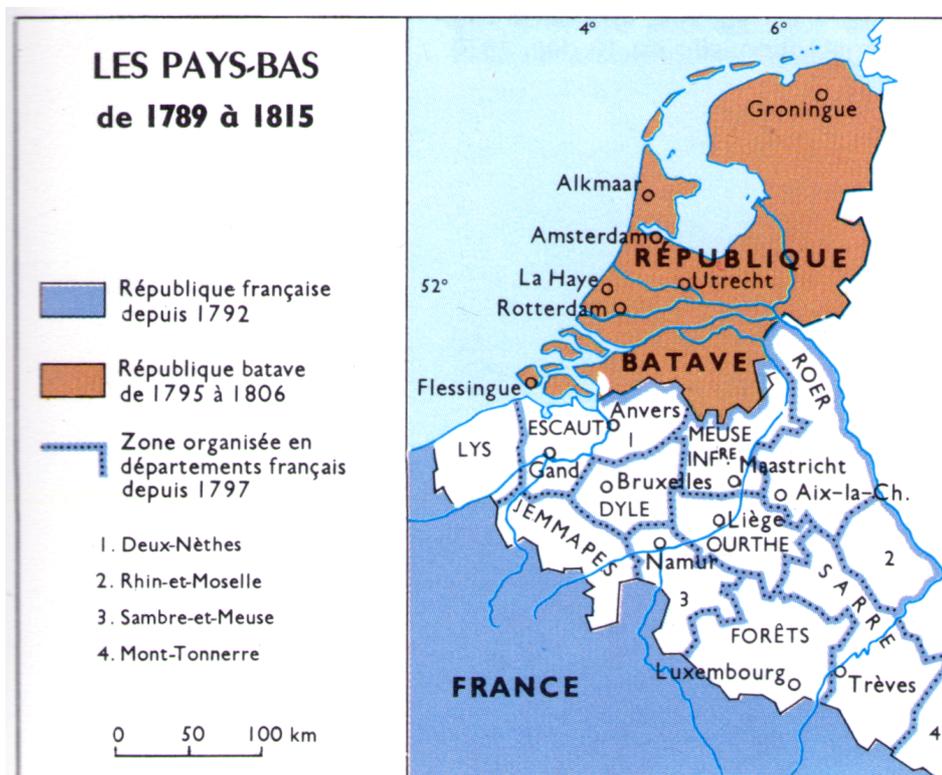


En 1787, en même temps qu'il entendait réorganiser complètement l'administration et la justice, l'empereur Joseph II entreprit de remplacer les anciennes provinces et leurs statuts par une organisation uniforme, commune à tout son empire, comportant, pour ce qui concerne la future Belgique, neuf «cercles» et 35 «districts». Ce projet suscita une opposition violente, et il ne put être appliqué.

Trois ans plus tard, les initiatives maladroites de l'Empereur suscitèrent une révolution, connue sous le nom de «Révolution brabançonne». Un comité insurrectionnel recrute des troupes et déchoit Joseph II de ses pouvoirs. Le Brabant et la Flandre proclament leur indépendance le 30 novembre 1789, et, le 11 janvier 1790, l'ensemble des principautés formant les Pays-Bas autrichiens proclament l'indépendance de la «République Belgique» et se constituent en république fédérale. Celle-ci laissait une grande autonomie aux provinces: elles formaient des États distincts, avaient leurs lois et leurs administrations propres; seules les relations internationales et l'organisation militaire relevaient de la République. Les autrichiens furent chassés du pays, mais les dirigeants de la nouvelle république – des personnalités au demeurant assez médiocres – étaient en désaccord profond: les uns, farouchement réactionnaires, ne parlaient que de maintenir les privilèges et de rétablir les anciennes institutions, et ils avaient l'appui des États généraux des provinces; les autres étaient acquis aux idées révolutionnaires qui triomphaient en France au même moment, et ils avaient le soutien de l'armée et de la bourgeoisie des grandes villes. Les luttes entre les deux courants minèrent la révolution, et les Autrichiens reprirent possession du Pays au début de décembre 1790. Entre-temps, Joseph II était mort le 20 février 1790, et son frère Léopold II, qui lui avait succédé, évita de heurter de front les

populations locales par des réformes radicales. Ni lui, qui mourut le 1<sup>er</sup> mars 1792, ni son fils François II n'en eurent de toute façon pas le temps, car la France déclara la guerre à l'Autriche le 20 avril 1792, battit les troupes autrichiennes à Jemappe le 6 novembre, et occupa tout le territoire belge, y compris la principauté de Liège. La conquête française parut un moment ouvrir la voie vers l'indépendance, avant de tourner à l'annexion, mais en mars 1793, les troupes autrichiennes reprirent possession du pays. Elles n'y restèrent qu'une grosse année, avant d'en être à nouveau chassées par les armées françaises après la bataille de Fleurus le 26 juin 1794. Après plus d'un an d'hésitations et d'anarchie, les territoires conquis furent purement et simplement annexés à la France, comme ils l'avaient déjà été – de manière restée théorique – deux ans plus tôt.

Une nouvelle organisation administrative territoriale y fut mise en place comme dans l'ensemble de la France. Des circonscriptions administratives furent créées, dénommées «départements», avec des institutions conçues comme des pouvoirs faibles, chargés essentiellement de transmettre les aspirations de leurs populations vers le pouvoir central, et surtout de diffuser les instructions du pouvoir central vers les administrations locales. Leurs frontières étaient dessinées selon le même critère que partout en France, à savoir de telle manière que de toute localité d'un département il puisse être possible en une journée de se rendre à cheval au chef-lieu et d'en revenir. Afin de bien marquer la rupture avec le passé, la dénomination des départements ne rappelle pas celle des anciennes seigneuries, mais se réfère à la géographie. Leurs limites sont restées, dans leurs grandes lignes, celles de provinces actuelles.



Après la chute de Napoléon et le rattachement à la Hollande, ces départements deviennent des provinces du royaume des Pays-Bas; celles-ci retrouvent des dénominations historiques correspondant à celles des anciennes seigneuries dont elles couvraient approximativement le territoire, et une certaine autonomie, encore que, globalement, l'organisation administrative mise en place par Napoléon subsistait. Elles jouaient également un rôle important dans les élections: le suffrage était indirect et c'étaient les États provinciaux qui élaient les membres de la seconde chambre des États généraux.

2.



Lors de la révolution belge de 1830, ces provinces forment la Belgique. En 1839, lors de la signature du traité de paix avec la Hollande, le Luxembourg est partagé en deux: une province belge d'une part, le Grand-Duché d'autre part, qui est rattaché à la couronne de Hollande, mais avec des règles successorales différentes, les femmes pouvant accéder au trône en Hollande mais non au Grand-Duché.

Il fut peu question du statut et des pouvoirs des provinces lors de l'élaboration de la Constitution par le Congrès national. Dans la discussion sur la forme du gouvernement, l'hypothèse d'une république fédérative a été évoquée, mais la monarchie constitutionnelle l'a emporté à une large majorité.

Les articles 1<sup>er</sup> à 3 de la Constitution du 7 février 1831 énumèrent les provinces et réservent à la loi le pouvoir de modifier leurs limites et de diviser le territoire en un plus grand nombre de provinces. Pour le reste le sort des provinces a été réglé en même temps que celui des communes, et sur le même modèle. La seule question qui a suscité quelques maigres débats est de savoir si la Constitution devait prévoir elle-même le mode de désignation des chefs des administrations

communales et provinciales ou si cette question pouvait être réglée par la loi. La situation des pouvoirs locaux n'avait pas été un des enjeux de la révolution et leur conception se range implicitement dans la ligne du droit existant, c'est-à-dire dans la tradition centralisatrice du régime français, qui s'était maintenue sous le régime hollandais. Dans l'un des avant-projets de constitution qui ont servi de base de discussion, le souci de limiter le pouvoir des conseils provinciaux apparaissait au travers d'une disposition qui fixait à deux par an le nombre de leurs réunions. Un autre document, qui traduit bien l'opinion du constituant, porte à propos des provinces indique que «le législateur devra prendre des précautions propres à empêcher que l'on sacrifie l'intérêt général à des intérêts de localité».

L'article 108 de la Constitution, dans sa version originelle de 1831, était rédigé comme suit:

«Les institutions provinciales et communales sont réglées par des lois.

Ces lois consacrent l'application des principes suivants:

1° l'élection directe sauf les exceptions que la loi peut établir à l'égard des chefs des administrations communales et des commissaires du gouvernement près des conseils provinciaux;

2° l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine;

3° la publicité des séances des conseils provinciaux et communaux dans les limites établies par la loi;

4° la publicité des budgets et des comptes;

5° l'intervention du Roi ou du pouvoir législatif, pour empêcher que les conseils provinciaux et communaux ne sortent de leurs attributions et ne lèsent l'intérêt général».

Un autre article, qui fait partie du chapitre consacré au pouvoir judiciaire, charge les conseils provinciaux de présenter, concurremment avec les cours d'appel, les candidats aux fonctions de conseillers à ces cours et de chefs de corps des tribunaux de première instance.

La loi provinciale annoncée par l'article 108 de la Constitution a été adoptée cinq ans plus tard, le 30 avril 1836, le même jour que la loi communale. Entre-temps, la législation du régime hollandais, elle-même inspirée de la tradition révolutionnaire française, était restée applicable, sous réserve de quelques adaptations ponctuelles. La Constitution avait été rédigée en trois mois; les lois provinciale et communale mirent cinq ans à être adoptées; c'est dire que l'urgence était moindre.

3. Provinces et communes sont généralement qualifiées de «pouvoirs subordonnés», et elles le sont en ce sens que tous leurs actes sont soumis au contrôle du gouvernement. Le 5° de l'article 108 (du texte originel) est le fondement des mécanismes de tutelle administrative, dont l'objet est double: d'une part, ils permettent au gouvernement de priver d'effet les actes provinciaux ou communaux qui seraient illégaux – c'est la «tutelle de légalité» –

; d'autre part, ils lui permettent aussi de s'opposer à des actes qui lèsent l'intérêt général – c'est ce qu'on appelle souvent la «tutelle d'opportunité», encore que l'atteinte à l'intérêt général soit un concept plus restrictif que l'opportunité, qui confine à l'appréciation purement et simplement politique.

Les provinces, comme les communes, sont dotées d'organes «politiques» au nombre de trois, dont deux sont prévus par la Constitution: une assemblée délibérante élue – le conseil provincial –, composée de conseillers provinciaux en nombre variable selon la population de la province, un organe restreint de six membres élus par le conseil provincial en son sein – la députation permanente du conseil –, et un gouverneur.

La loi provinciale elle-même ne conférait à la députation permanente que des attributions administratives, lui confiant notamment celles du conseil pendant les (longues) périodes où celui-ci ne se réunissait pas. Mais diverses législations lui ont en outre confié, en plus de tâches administratives, des missions juridictionnelles, dont les plus importantes concernent les contestations formées contre les taxes provinciales et communales et les recours contre les élections communales. Curieusement, cet organe dont la composition est essentiellement politique a ainsi joué pendant des décennies une fonction de juridiction administrative. Elle l'assume toujours, quoique dans une moindre mesure.

Quant au gouverneur, il est qualifié par la loi de «commissaire du gouvernement». Il est à la fois le représentant du gouvernement dans la province, et un organe de celle-ci. Comme représentant du gouvernement, il joue un rôle-clé dans la tutelle administrative qui est exercée sur la province: c'est lui qui peut introduire un recours contre les décisions du conseil ou de la députation permanente. Il exerce aussi des fonctions importantes en matière de sécurité, notamment en délivrant – ou refusant – les autorisations de détenir ou de porter des armes. Sa responsabilité est particulièrement importante à l'occasion de catastrophes naturelles ou autres: c'est lui qui fait appel aux services de secours et veille à la coordination de leurs actions.

Comme organe de la province, il veille à l'instruction des affaires soumises au conseil et à la députation, et il est chargé de l'exécution des décisions de ces institutions. Tous ces organes sont secondés par des services administratifs, qui dépendent les uns de la province, les autres de l'État, dont le gouverneur est le représentant. La coexistence, parfois dans le même bureau, d'agents soumis les uns au statut des agents de l'État, les autres à un statut provincial, a parfois suscité des difficultés.

4. Au contraire des communes, qui reçoivent confirmation des pouvoirs importants qu'elles tenaient d'une longue tradition, les provinces n'ont que des attributions limitées, et des institutions propres peu influentes. Peut-être par crainte de l'autonomie excessive qui avait contribué à l'échec de la Révolution brabançonne de 1789, les compétences du conseil provincial sont confinées à des tâches administratives, et ses moyens d'actions limités: il ne peut se réunir que quinze jours par an, éventuellement prolongeables à trois semaines & . Le

gouvernement ne faisait d'ailleurs pas mystère de sa méfiance à l'endroit des institutions provinciales.

«L'insignifiance du rôle des provinces dans la loi organique du 30 avril 1836, frappe davantage si on le compare à la liberté si largement dispensée aux communes. C'est que, depuis la conquête française, l'antique autonomie provinciale, restée jusqu'alors tellement robuste qu'elle faisait en réalité de la Belgique un État fédératif, avait disparu sans retour. La division du pays en neuf départements administratifs établie en 1795, avait survécu à la chute de l'Empire. Car le gouvernement hollandais se garda bien de modifier une situation si favorable à son autorité; il se borna à décorer les départements du nom traditionnel de provinces et ainsi continua de faire, après lui, le royaume né de la révolution de 1830. En dépit de leur nom, les provinces belges ne sont donc que des circonscriptions ne correspondant plus à aucune réalité historique. Simples cadres créés en vue du fonctionnement de l'État, elles ne répondent qu'à des nécessités administratives. Le gouverneur placé au chef-lieu de chacune d'elles est une sorte de préfet, et le Conseil provincial aussi bien que la Députation permanente qui gère les intérêts provinciaux en dehors des sessions, ne possède que des attributions restreintes et un droit de contrôle sur les administrations communales, lequel, en fait, ne s'exerce guère qu'à l'égard des communes rurales. Dans ce domaine, la tradition nationale, qui se perpétue dans le domaine communal, s'est complètement évanouie. La conception de l'État unitaire l'avait si complètement emporté lors de la Révolution que, ni au sein du Congrès, ni au sein des Chambres, aucune voix ne s'éleva en faveur du retour à un passé aboli. À tout prendre, les institutions provinciales créées par la loi de 1836, ne sont guère autre chose que les intermédiaires par lesquels les 2.500 communes du pays se rattachent au pouvoir central».

Si le conseil provincial a, selon la loi, compétence pour «prononcer sur toutes les affaires d'intérêt provincial» et s'«il peut faire des règlements provinciaux d'administration intérieure et des ordonnances de police», c'est sous l'importante réserve que «ces règlements et ordonnances ne peuvent porter sur des objets déjà régis par des lois ou par des règlements d'administration générale»<sup>6</sup>. Et parmi les lois sur l'objet desquelles un règlement provincial ne peut porter figure notamment la législation héritée de la Révolution française qui confie aux communes «le soin de faire jouir les habitants d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté dans les rues, les places et édifices publics». Les compétences de la province sont ainsi limitées «par le haut», par celles de l'État, et «par le bas», par celles que des lois, assez nombreuses, attribuent aux communes. «Les matières dans lesquelles l'intérêt purement provincial s'accroît et se distingue des intérêts généraux du pays sont peu nombreuses» observait un auteur en 1884. En pratique, l'intérêt provincial comme tel a fondé peu de réglementations; la plupart des compétences attribuées à des organes provinciaux – principalement à la députation permanente, mieux adaptée à l'exercice de tâches administratives que le conseil provincial qui ne se réunit qu'épisodiquement – l'ont été par diverses lois réglant chacune une police spécifique (voirie, cours d'eau, urbanisme, établissements dangereux, assistance publique...).

5. Adoptée en 1836, la loi provinciale a connu peu de modifications substantielles. En 1887, la publicité des séances de la députation et la motivation de ses décisions ont été imposées lorsqu'elle statue sur des contestations électorales communales. En même temps la députation permanente a été habilitée à veiller à l'exécution de ses décisions, concurremment avec le gouverneur.

Lors de la révision constitutionnelle de 1921, principalement consacrée à l'instauration du suffrage universel pur et simple – mais encore exclusivement masculin jusqu'à ce qu'une loi (qui sera adoptée en 1948) en décide autrement –, le Sénat a été profondément transformé. Jusque là, il était une assemblée aristocratique, désigné sur une base censitaire beaucoup plus restreinte que celle de la Chambre des représentants. Du fait de son déficit démocratique, il n'avait, en pratique, joué aucun rôle politique significatif. Sa composition est complètement modifiée en 1921; en dépit d'une disposition fort complexe qui était censée désigner de façon limitative les personnes éligibles au Sénat, sa composition sociologique est devenue comparable à celle de la Chambre, et, de ce fait, son rôle politique s'est renforcé. Outre les princes héritiers, qui sont sénateurs de droit – fonction purement honorifique –, trois catégories de sénateurs doivent désormais être distinguées: les uns sont élus directement par la population, d'autres sont élus par les conseils provinciaux, et d'autres encore sont cooptés par les deux premières catégories. Les provinces ont été chargées de désigner une partie des sénateurs en vue d'établir une forme – très timide – de représentation au sein du parlement des intérêts des pouvoirs publics sous-nationaux les plus importants, territorialement parlant, qui existaient alors. Du fait de leur participation à la formation du Sénat, les conseils provinciaux ont, à partir de ce moment, été renouvelés intégralement par des élections organisées en même temps que celles des chambres législatives, et la durée de la législature provinciale a été fixée à quatre ans, comme celle des chambres législatives. De plus, une dissolution anticipée des chambres allait de pair, par voie de conséquence, avec la dissolution des conseils provinciaux.

L'expérience des sénateurs provinciaux n'a pas été concluante: ce sont souvent des hommes politiques qui, par tactique, ne s'étaient pas portés candidats à l'élection directe, ou pire, qui y avaient été candidats mais n'avaient pas été élus, qui ont été désignés comme sénateurs provinciaux. L'institution des sénateurs provinciaux a été supprimée en 1993 quand l'État est officiellement devenu fédéral, lors d'une réforme du Sénat qui y a assuré notamment une représentation des entités fédérées.

À l'occasion d'une refonte de la législation sur la voirie réalisée en 1948, l'option a été prise de retirer progressivement aux provinces la tâche de gérer certaines routes. Les routes provinciales qui existaient alors restent aux provinces, mais jusqu'à ce qu'elles soient transférées soit à l'État, soit aux communes, et les provinces ont perdu le pouvoir d'établir de nouvelles routes.

6. Une réforme majeure de l'administration locale a été entamée dans les années 60 et menée à son terme au 1<sup>er</sup> janvier 1977: c'est une vaste opération de fusions de communes, qui a eu pour effet de restreindre le nombre de communes belges, et donc d'augmenter leur taille. Le nombre de communes a culminé à 2675 en 1928. Certaines d'entre elles ne comptaient que quelques dizaines d'habitants et ne pouvaient disposer d'une administration digne de ce nom. En 1961, le nombre de communes était encore de 2663, et c'est à ce moment qu'une procédure plus rapide a été instaurée, qui l'a ramené à 2359 en 1971; mais la grosse opération a pris effet au 1<sup>er</sup> janvier 1977, date à laquelle le nombre de communes a été réduit à 596; six ans plus tard, la fusion en une seule de toutes les communes de l'agglomération d'Anvers a abaissé ce chiffre à 589. À la suite de cette opération, et à l'exception d'une commune de 80 habitants qui a échappé aux fusions en raison de son statut quant à l'emploi des langues, presque toutes les communes ont une population supérieure 2000 habitants et disposent d'une administration communale comptant quelques dizaines de fonctionnaires, ce qui permet de mener une action effective au niveau local.

En même temps que les structures communales étaient fortifiées, le contrôle administratif que les autorités de tutelle, notamment les provinces, exercent sur elles a été allégé. Ceci a diminué le rôle des provinces.

À la même époque, les revendications autonomistes qui allaient aboutir au fédéralisme étaient en gestation. Un embryon de fédéralisme avait été instauré en 1970-1971 sous la forme d'une «autonomie culturelle» qui consistait en une division du parlement en fonction de la langue, et qui permettait d'adopter des actes législatifs – appelés décrets – applicables soit en région de langue française soit en région de langue flamande, et applicables également à Bruxelles aux institutions qui relèvent d'une seule des deux grandes communautés. En même temps qu'elle avait été révisée en vue d'instaurer l'autonomie culturelle, la Constitution s'était aussi enrichie d'un article prévoyant la création de régions, qui devaient être compétentes principalement en matière économique. Mais sur ce terrain-là, tout restait à faire. Ce n'est qu'en 1980 que fut adoptée la réforme qui marque véritablement l'entrée dans le fédéralisme, même si le mot ne fut employé que dix ans plus tard.

La même révision constitutionnelle de 1970 qui avait instauré l'autonomie culturelle et prévu la régionalisation avait aussi introduit un article qui permettait de soustraire certaines parties du territoire à la division en provinces et de les faire relever directement du pouvoir central. Adoptée en vue de résoudre un problème très localisé, cette disposition s'est révélée inadaptée au but en vue duquel elle avait été conçue.

La réforme de 1980 est l'aboutissement de la troisième tentative qui a été faite en vue de concrétiser la régionalisation. Deux accords politiques avaient été conclus, en 1977 et 1978, et traduits en projets de lois, mais ils échouèrent, provoquant à chaque fois une crise politique. Le premier de ces accords, connu sous le nom de «pacte d'Egmont», prévoyait la suppression des provinces et le transfert de leurs compétences aux régions; même leur territoire disparaissait et de nouvelles circonscriptions étaient créées pour les besoins de l'administration déconcentrée, plus petites et plus nombreuses (25) que les provinces, dénommées

«sous-régions». Les lois adoptées en 1980, elles, laissaient subsister les provinces, et en 1985, à l'occasion de la discussion d'un projet de loi retouchant la loi provinciale, le ministre compétent à l'égard des pouvoirs locaux a constaté «qu'il n'y a plus de majorité pour supprimer l'institution provinciale»; c'est dire qu'il en avait été sérieusement question!

Les provinces sont donc maintenues, mais leurs pouvoirs s'amenuisent. Elles ont tenté de revitaliser leurs fonctions dans différents domaines, sans grand succès.

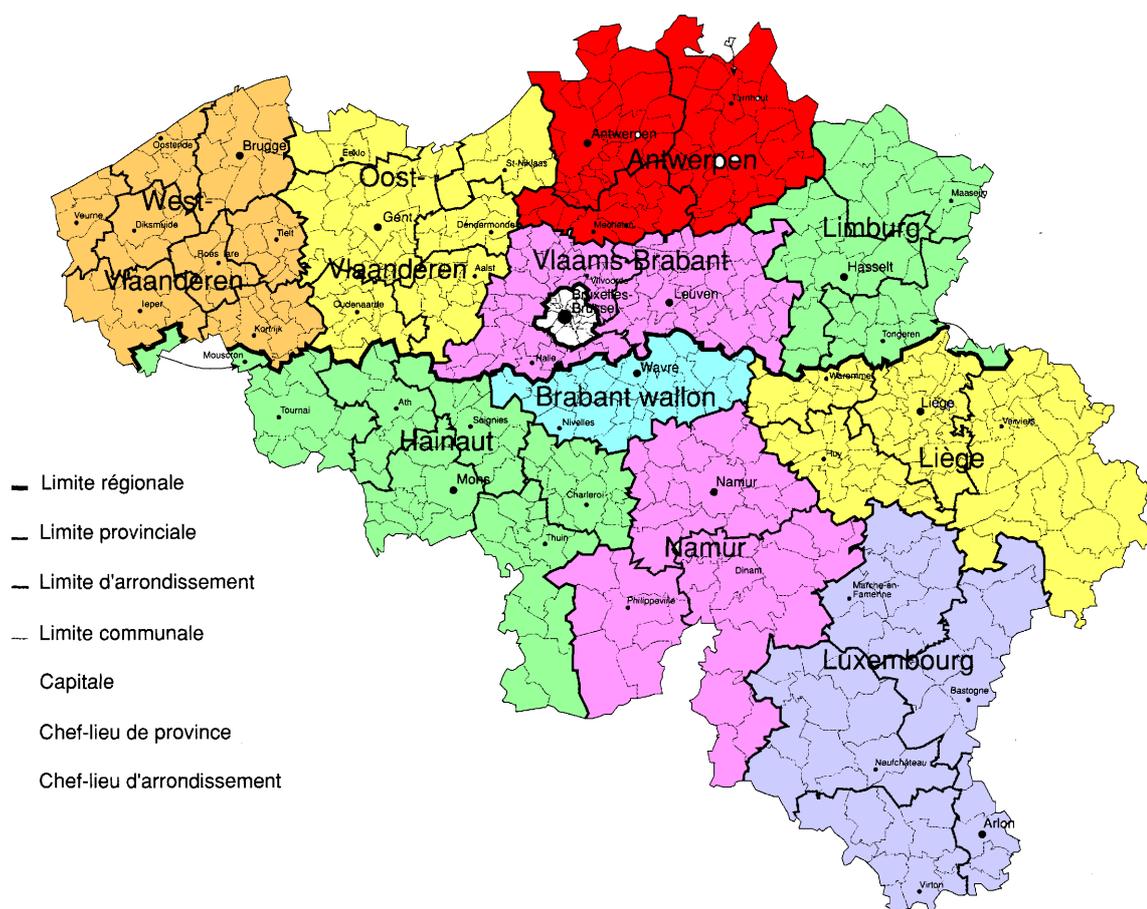
Elles ont obtenu du législateur en 1984 qu'il permette à leur conseil de s'assembler «toutes les fois que l'exigent les affaires comprises dans ses attributions» au lieu d'être limité à des sessions d'une brève période.

En 1987, une loi a aménagé la fonction juridictionnelle de la députation permanente en fixant un minimum de règles de procédure pour l'exercice de cette fonction, mais le principe même de l'exercice d'une fonction juridictionnelle par un corps politique est contesté. Dans l'une des plus importantes matières donnant lieu à recours juridictionnel devant la députation permanente, celle des recours en matière de taxes communales et provinciales, une loi du 24 décembre 1996 maintient sa compétence, mais la transforme de juridictionnelle en administrative. Et s'agissant des recours à l'égard des taxes provinciales, la Cour constitutionnelle a jugé inconstitutionnelle la loi qui attribuait à la députation permanente une compétence juridictionnelle.

Lors de la réforme de l'État de 1993, qui a notamment modifié la composition du Sénat, les sénateurs provinciaux ont disparu. Le couplage entre les élections provinciales et les élections législatives n'avait de ce fait plus de raison d'être; la durée du mandat des conseils provinciaux a été portée à six ans et depuis 1994, les élections provinciales ont lieu en même temps que les élections communales. En 1997, la législateur a modifié un grand nombre d'articles de la loi provinciale en vue de moderniser la fonctionnement des provinces, et notamment d'augmenter le contrôle des conseillers provinciaux sur la gestion de la députation permanente et du gouverneur. La possibilité a également été ouverte de gérer certains services organisés par la province avec une relative autonomie, ainsi que, en 1999, à la suite d'une révision constitutionnelle, celle de recourir à un forme consultative de démocratie directe. La plupart de ces initiatives reviennent, en gros, à aligner la situation des provinces sur celle des communes. C'est la dernière tentative menée au niveau fédéral en vue de dynamiser l'institution provinciale.

En 1998, à la suite de l'émotion causée par une défaillance du système judiciaire et policier dans une affaire criminelle particulièrement horrible, les conditions de nomination dans la magistrature ont été modifiées et une institution nouvelle, dénommée «Conseil supérieur de la Justice» a été créée, notamment en vue de proposer les candidats aux places vacantes dans la magistrature. Une conséquence de cette réforme est que les conseils provinciaux ont perdu la compétence qu'ils avaient de proposer les candidats aux places de conseiller aux cours d'appel et de président et vice-président des tribunaux de première instance.

7. Si l'année 1980 est généralement retenue comme point de départ du fédéralisme en Belgique, les réformes ont en réalité été réalisées en plusieurs étapes. S'agissant des régions, la réforme de 1980 a mis en place deux des trois régions prévues par la Constitution (la Wallonie et la Flandre), la troisième, la région de Bruxelles-Capitale, n'a vu le jour qu'en 1989. Avant sa création, la province de Brabant se trouvait déjà dans une situation passablement complexe, vu que son territoire couvrait une partie de la région wallonne, une partie de la région flamande, et le territoire bruxellois, dans lequel il n'existait pas d'institution régionale. À partir de 1989, c'est sur trois régions que son territoire s'étend, et les régions avaient notamment des compétences en matière de contrôle de l'administration locale. L'institution provinciale du Brabant devenait très difficile à gérer, et cette province a été scindée en 1993: l'ancienne province de Brabant a disparu, deux nouvelles provinces ont été créées – le Brabant wallon et le Brabant Flamand – et, à Bruxelles, les compétences qui étaient celles de la province ont été prises en charge par les institutions régionales.



Il n'y a donc plus de province sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Un «gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale» y est toutefois maintenu, ainsi qu'un gouverneur adjoint; ils sont particulièrement chargés de veiller à l'application de la législation sur l'emploi

des langues – question délicate en Belgique et surtout à Bruxelles et autour –, et ils exercent aussi les fonctions d'intérêt national dévolues partout ailleurs aux gouverneurs de province.

La détermination des compétences des régions et – mais ceci concerne moins les provinces – des communautés a également été fixée en plusieurs étapes. Une compétence régionale, limitée en 1980, mais devenue fort importante par la suite, concerne les communes et les provinces. En 1980, les régions ont reçu quelques compétences en rapport avec le financement des communes et provinces, notamment le pouvoir d'accorder aux provinces des subsides pour effectuer certains travaux, et elles ont surtout été chargées d'exercer la tutelle administrative dite «générale» sur ces pouvoirs, c'est-à-dire la tutelle relative à toutes les matières qui ne sont pas spécialement réservées à l'État ou à la communauté. En 1988, la compétence des régions est élargie à l'égard du financement des pouvoirs subordonnés, et, comme la distinction entre «tutelle générale» et «tutelle spécifique» s'était révélée peu commode, une précision y est apportée, qui accroît le pouvoir des régions. En 2001, c'est pratiquement toute l'organisation provinciale et communale qui est transférée aux régions, sauf en ce qui concerne certaines communes à statut linguistique spécial. Depuis lors, le droit provincial et le droit communal relèvent principalement des régions, et celles-ci n'ont pas manqué de le réformer. S'agissant des provinces, cette compétence est sans objet à Bruxelles, où il n'existe plus d'institution provinciale, mais la Flandre a adopté un «décret provincial» et la Wallonie un «Code de la démocratie locale et de la décentralisation». Certaines bribes de la loi provinciale sont toutefois restées de la compétence fédérale.

8. Les provinces relèvent donc à présent des compétences des régions, et si l'alignement des règles de fonctionnement des provinces sur celles des communes se poursuit en Wallonie, notamment par l'instauration d'une forme de responsabilité politique de la députation permanente – rebaptisée «collège provincial» – devant le conseil, la tendance à l'amenuisement de leurs compétences se confirme.

En Wallonie, le Code de la démocratie locale reproduit à peu près les dispositions de la loi provinciale qui déterminaient la compétence du Conseil. Il précise quand même que c'est «dans le respect du principe de subsidiarité» que le conseil provincial règle tout ce qui est d'intérêt provincial.

Diverses législations qui avaient attribué à la députation permanente des compétences spécifiques – les plus importantes concernaient la délivrance des permis de bâtir et des autorisations d'exploiter – ont été modifiées et les compétences de la députation permanente supprimées ou transférées à d'autres institutions, à savoir, en Wallonie, le gouvernement, et en Flandre, une juridiction administrative spécialement institué à cet effet. La Flandre a également retiré à la députation permanente le rôle de juridiction de premier degré qu'elle exerçait en matière d'élections communales, pour le confier à une juridiction spécialisée.

Le rôle politique des provinces n'a jamais été significatif. Leur pouvoir réglementaire se borne à quelques objets limités et d'ordre plutôt technique. En

pratique l'action des provinces se manifeste, d'une part, dans le contrôle des administrations communales, et d'autre part, par la création et la gestion d'institutions diverses: bon nombre d'écoles, particulièrement des écoles offrant une formation spécialisée dans certaines activités économiques, des musées, des infrastructures touristiques, culturelles et sportives, des institutions d'aide à certaines branches de l'économie, des hôpitaux ou autre services sanitaires...

Tout récemment, le ministre de la Région wallonne compétent pour les pouvoirs locaux a annoncé son intention de réduire les effectifs des institutions provinciales: le nombre de membres du conseil provincial serait réduit d'un tiers, et les collègues provinciaux passeraient de six à quatre membres.

La fonction de gouverneur, dans ses attributions d'intérêt général, échappe à cet effacement progressif. Avec la fédéralisation, il est devenu à la fois le représentant de l'État, celui de la région, et, dans une moindre mesure, celui de la communauté, dans la province; il est nommé par le gouvernement de la région sur avis conforme du conseil des ministres de l'État fédéral.

Dans la réalité, il agit aussi bien au profit de sa province et des communes qui en font partie qu'au bénéfice des pouvoirs fédéral, communautaire et régional. Il exerce la mission de gardien de la légalité à l'égard de nombreux actes posés par les pouvoirs locaux; il surveille particulièrement les agents qui assurent la gestion financière de ces pouvoirs. En Flandre, il préside la députation. En Wallonie, il assiste aux séances du collège provincial sans voix délibérative sauf en matière juridictionnelle, ainsi qu'aux séances du conseil provincial, et il joue un rôle clé dans la tutelle administrative que la région exerce sur les provinces: il peut former un recours au gouvernement régional contre les décisions du conseil et du collège provincial qui, à son avis, sont illégales, recours qui habilite le gouvernement à annuler ces décisions. Il contribue à l'organisation des services régionaux d'incendie et, en cas de crise ou dans le cadre de la prévention des catastrophes, il veille à l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'urgence.

En marge de ces attributions officielles, dans la pratique le Gouverneur agit souvent comme représentant de sa province auprès des autres pouvoirs publics et auprès du public en général.

9. Alors que sous l'Ancien Régime, les provinces étaient les entités politiques principales des Pays-Bas espagnols puis autrichiens, elles sont devenues dans la Belgique indépendante, des autorités administratives d'importance modeste, dans la tradition que le régime français avait imposée et que le rattachement à la Hollande avait laissé subsister dans ses grandes lignes. L'existence de ce niveau intermédiaire se justifiait assurément à l'époque, vu la lenteur des communications.

La structure même de leurs compétences, coincées entre, d'une part, des communes dont une longue tradition fait le pouvoir public de proximité, dont les plus grandes ont de tout temps joué un rôle significatif dans l'administration, et qui sont toutes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1977 d'une ampleur qui leur permet d'administrer efficacement leur population et leur territoire, et d'autre part, un pouvoir étatique puis régional dynamique et bien outillé pour accomplir ses

missions, a confiné les provinces dans un rôle modeste, fait surtout de la gestion d'institutions au service de la population. Elles n'ont pratiquement aucune matière à régler, sauf pour établir des taxes provinciales; elles sont surtout connues de la population en général par leur action sur le terrain, et des administrateurs communaux, par la tutelle administrative qu'elles exercent sur eux, même si cette tutelle a été allégée. La province apparaît ainsi comme un partenaire effacé dans le paysage administratif du pays; c'est à coup sûr le niveau de pouvoir le plus faible. Son utilité a été mise en doute en 1977, mais le projet de les supprimer a échoué; il venait sans doute trop tôt, et les provinces avaient encore assez de vitalité pour démontrer leur utilité. Il reste que depuis lors, leurs compétences ont continué à s'éroder. Le fédéralisme a suscité la création, au-dessus d'elles, d'un niveau de pouvoir moins lointain que l'État, et compétent pour décider de leur sort. Quand on envisage de simplifier l'administration, le niveau provincial est toujours le premier dont on songe à réduire l'importance. Les moyens de communication modernes rendent superflu un niveau intermédiaire entre la commune et la région. À terme, la province pourrait n'être plus qu'une portion de territoire qui délimite l'aire de compétence de diverses autorités, notamment du gouverneur, dont la fonction n'est pas mise en cause.