

LA LOI DU 25 JUIN 1997 MODIFIANT LA LOI PROVINCIALE

PAR

MARC JOASSART

INTRODUCTION

Niveau de pouvoir intermédiaire (1), la province trouve difficilement sa place dans la structure fédérale de l'Etat. Collectivité politique décentralisée, elle exerce à la fois des attributions d'intérêt provincial (2) au contenu mal défini, voire indéfinissable, et des attributions d'intérêt général fédéral et régional. En outre, l'institution provinciale souffre de plus en plus d'un déficit démocratique et d'un manque de transparence administrative (3). La loi provinciale du 30 avril 1836, marquée par une volonté de limiter les possibilités d'autonomie de la province, avait besoin d'une modernisation similaire à celle opérée au niveau local par la nouvelle loi communale.

Ce constat a donné à lieu à de nombreuses propositions parlementaires, spécialement au Sénat (4). Les auteurs de ces propositions les ont ramenés à une proposition unique comprenant deux articles (5) et un amendement prévoyant centquarante-cinq autres articles (6). Cette proposition de loi devait donner lieu à une nouvelle numérotation de la loi du 30 avril 1836 et procéder à une réforme d'ensemble de la législation provinciale. La réforme la plus fondamentale concernait la possibilité pour le conseil pro-

Marc JOASSART est assistant de recherche à l'Université Catholique de Louvain et avocat au barreau de Bruxelles.

(1) C. GESCHÉ-STRAUVEN, « La province, niveau intermédiaire dans la structure de l'Etat », *A.P.T.*, 1982, pp. 167 et s. ; A. COENEN, « La province : base d'un pouvoir intermédiaire restructuré », *A.P.T.*, 1984, pp. 205 et s.

(2) F. DELPÉRÉE, « Les compétences du pouvoir local en Belgique », *Annuaire européen d'administration publique*, 1980, p. 171 à 187.

(3) Ph. HUGÉ, « La pérennité de l'institution provinciale », *Bull. Créd. comm.*, 1991/4, pp. 69-71.

(4) Voy. Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur et des affaires administratives par M. VERGOTE, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord., 1996-1997, n° 1-236/16.

(5) Proposition de MM. PINOIE, DARAS, M^{mes} THIJS, CORNET D'ELZIUS, M. MOUTON, M^{me} LEDUC, MM. HOSTEKINT et NOTHOMB, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord., 1995-1996, n° 1-236/1.

(6) Amendement n° 1 déposé par MM. PINOIE, DARAS, M^{mes} THIJS, CORNET D'ELZIUS, M. MOUTON, M^{me} LEDUC, MM. HOSTEKINT et NOTHOMB, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord., 1995-1996, n° 1-236/2.

vincial de mettre en cause la responsabilité politique de la députation permanente par un vote de méfiance (7). Cependant, cette option, critiquée par la doctrine et la section de législation du Conseil d'Etat, n'a pas été retenue dans le texte de la loi du 25 juin 1997. La technique légistique adoptée par les sénateurs a également été critiquée par la section de législation du Conseil d'Etat dans la mesure où elle ne permettait pas de distinguer les nouveaux articles de ceux dont seule la numérotation est modifiée. En outre, le changement de la numérotation dans la loi risquait d'entraîner une insécurité juridique (8). L'avis de la section de législation a été suivi sur ce point dans ce qui est devenu la loi du 25 juin 1997 (9).

En définitive, la loi du 25 juin 1997 n'a pas opéré la modification substantielle de la loi provinciale qui était projetée à l'origine. Elle a eu pour source d'inspiration principale, pour ne pas dire unique, la nouvelle loi communale telle que modifiée notamment par les lois des 11 juillet 1994 (10), 28 mars 1995 (11) et 10 avril 1995 (12). La plupart des dispositions de la loi du 25 juin 1997 sont identiques ou similaires aux dispositions insérées dans la nouvelle loi communale par ces législations. Cette nouvelle loi opère un rapprochement important entre les institutions communales et provinciales. L'objet principal de la loi est le mode de fonctionnement des organes politiques de la province : le conseil provincial, la députation permanente et le gouverneur. En outre, la nouvelle loi institue la fonction de receveur provincial en lieu et place du comptable provincial. Elle permet également la création de régies provinciales autonomes. Enfin, elle autorise la mise en œuvre de consultations populaires provinciales.

(7) Art. 101bis de l'amendement n° 1 : « *La députation permanente est responsable devant le conseil* ».

(8) Avis de la section de législation du Conseil d'Etat rendu le 15 juillet 1996 sur une proposition de loi « modifiant la loi provinciale », *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord., 1995-1996, n° 1-236/8.

(9) Loi du 25 juin 1997 modifiant la loi provinciale, la loi du 1^{er} juillet 1860 apportant des modifications à la loi provinciale et la loi communale en ce qui concerne le serment et la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, *M.B.*, 5 juillet, pp. 17.966 à 17.981.

(10) Loi du 11 juillet 1994 modifiant la nouvelle loi communale en vue de renforcer la démocratie communale, *M.B.*, 20 décembre 1995, pp. 31.241-31.244 ; voy. P. THIEL, « Le fonctionnement du conseil communal. Commentaire de la nouvelle loi du 11 juillet 1994 modifiant la nouvelle loi communale », *Rev. dr. comm.*, 1995, pp. 250-265.

(11) Loi du 28 mars 1995 modifiant le titre VI, chapitre V, de la nouvelle loi communale, *M.B.*, 8 avril, pp. 9.039-9.040 ; voy. à ce sujet, M. BOVERIE, « Les régies communales », *Mouv. comm.*, 1995, pp. 332 et s. ; D. DÉOM, « La démocratie locale et les organismes locaux d'intérêt public », *Rev. dr. comm.*, 1995, pp. 283-284.

(12) Loi du 10 avril 1995 complétant la nouvelle loi communale par des dispositions relatives à la consultation populaire communale, *M.B.*, 21 avril 1995, pp. 10.314-10.315 ; J.-M. LEBOUTTE, « La consultation populaire communale », *Mouv. comm.*, 1995, pp. 271-273 ; F. DELPÉRÉE, « La consultation communale », *Rev. dr. comm.*, 1995, pp. 287-299 ; F. TULKENS, « La consultation populaire communale — Commentaires et réflexions sur la loi du 10 avril 1995 (*M.B.*, 21 avril 1995) », *J.T.*, 1995, p. 729.

I. — LE CONSEIL PROVINCIAL

Le conseil provincial est l'organe politique de la province qui va faire l'objet des modifications les plus importantes dans la loi du 25 juin 1997. En effet, le législateur a considéré qu'« *une modification de la loi provinciale s'impose en effet de plus en plus et ce, non seulement en raison de l'avènement d'un nouvel Etat fédéral belge mais aussi parce que la modernisation des provinces en tant qu'institutions politiques et administratives est indispensable afin d'assurer un fonctionnement transparent et démocratique du conseil provincial* » (13).

La réforme du conseil provincial est fondée essentiellement sur trois axes. Premièrement, le fonctionnement du conseil est rendu plus transparent et démocratique. Deuxièmement, le pouvoir de contrôle du conseil provincial sur les autres organes politiques et sur les services administratifs de la province est renforcé. Troisièmement, le statut des membres du conseil provincial est amélioré pour rendre la fonction plus attractive et renforcer l'indépendance des conseillers provinciaux.

En ce qui concerne le *fonctionnement* du conseil provincial, le rôle limité qui lui avait été initialement attribué dans la loi provinciale du 30 avril 1836 s'explique par des raisons essentiellement historiques. « *Quand, en 1836, fut votée la loi organique des provinces, le roi Guillaume I^{er} de Hollande n'avait pas encore souscrit au Traité des 24 articles, la scission du Limbourg et du Luxembourg n'était toujours pas un fait accompli, le parlement sous la pression du gouvernement, conscient du poids historique des provinces et craignant sans doute qu'elles ne s'opposent aux décisions de Bruxelles, se résigna à restreindre leur rôle politique. C'est ainsi notamment, qu'il limita au maximum le droit pour l'assemblée provinciale de se réunir ; il permit à la députation permanente, dès lors organe de fait de la province, de siéger à huis clos, en l'absence de l'opposition, ce qui entourait ses travaux d'une discrétion qui au fil des ans allait faire de la province une inconnue du public* » (14).

La loi du 25 juin 1997 entend mettre fin à ce régime de méfiance. Le conseil provincial règle dorénavant tout ce qui est d'intérêt provincial et délibère sur tout ce qui lui est soumis par l'autorité supérieure (15). Il se réunit au moins une fois par mois, sauf au mois de juillet et d'août (16). Le président du conseil provincial est tenu de le convoquer à la demande de la députation permanente aux jours et heures indiqués, avec l'ordre du jour

(13) Intervention de M. BREYNE in Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique par M. VAN GHELUWE, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 1996-1997, n° 935/8, p. 6.

(14) C. GESCHÉ-STRAUVEN, *op. cit.*, p. 167.

(15) Art. 65, al. 1^{er} ; comp. art. 117, al. 1^{er}, N.L.C.

(16) Art. 44, al. 1^{er} et 2, nouveaux ; comp. art. 85 N.L.C.

proposé (17). Les règles relatives au quorum de présence (18), aux commissions (19), à la publicité des séances (20), au mode de scrutin (21), au procès-verbal de la séance (22), à la convocation (23), à l'ordre du jour (24), à la publicité des dates et des ordres du jour des séances (25), à la police de l'assemblée (26), aux conflits d'intérêt (27), sont similaires à celles prévues pour le conseil communal dans la nouvelle loi communale. Au plus tard sept jours francs après la réunion du conseil provincial, un rapport succinct des délibérations, y compris du résultat des votes, est rédigé et transmis aux conseillers. En cas de vote nominatif, le compte-rendu mentionnera le vote émis par chaque conseiller. Le règlement d'ordre intérieur fixe les modalités de la rédaction de ce rapport (28).

Le fonctionnement du conseil provincial s'ouvre également à une plus grande transparence. Les habitants de la province ont le droit de demander, par écrit, des explications sur les délibérations du conseil provincial ou de la députation permanente (29). Dans le respect des dispositions fixées par le règlement d'ordre intérieur, une commission *ad hoc* se charge d'y répondre oralement au cours de ses réunions, à moins que cette commission ne décide qu'il y sera répondu à l'issue de la séance suivante du conseil provincial (30).

Le conseil provincial se voit reconnaître un *pouvoir de contrôle* plus étendu à l'égard du gouverneur, de la députation permanente et de l'administration provinciale.

Ce pouvoir de contrôle se manifeste d'abord par un droit d'information et d'investigation des membres du conseil provincial. Aucun acte et aucune pièce ne peut être soustraite à l'examen des membres du conseil même si cet acte ou cette pièce concerne une mission attribuée au gouverneur ou à

(17) Art. 44, al. 3, nouveau.

(18) Art. 47, nouveau ; comp. art. 90 N.L.C.

(19) Art. 50, al. 1^{er} et 2 ; comp. art. 120, § 1^{er}, N.L.C.

(20) Art. 51, nouveau ; comp. 93, 94 et 95 N.L.C.

(21) Art. 52, nouveau ; comp. art. 100 N.L.C.

(22) Art. 55, nouveau comp. art. 89 N.L.C.

(23) Art. 57, nouveau ; comp. art. 87 N.L.C.

(24) Art. 57, nouveau ; comp. art. 97 N.L.C.

(25) Art. 57bis, nouveau ; comp. art. 97bis, N.L.C.

(26) Art. 58, nouveau ; comp. art. 98 N.L.C.

(27) Art. 63, nouveau ; comp. 92

(28) Art. 56bis, nouveau.

(29) La section de législation du Conseil d'Etat avait indiqué à cet égard : « *Toutefois, on ne voit pas la raison pour laquelle les habitants de la province 'ont le droit de demander des explications sur les délibérations', alors qu'ils peuvent poursuivre le même but en consultant le procès-verbal de ces délibérations ainsi que le rapport les concernant. Le paragraphe 4 doit être omis, car son maintien laisserait à penser que les habitants de la province peuvent demander des comptes aux mandataires, ce qui ne peut se concevoir* », Avis de la section de législation du Conseil d'Etat rendu le 15 juillet 1996 sur une proposition de loi « modifiant la loi provinciale », *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord., 1995-1996, n° 1-236/8.

(30) Art. 50, al. 3, nouveau.

la députation permanente (31). Les conseillers provinciaux peuvent visiter tous les établissements et services créés et gérés par la province. Le règlement d'ordre intérieur prévoit selon quelles modalités et quels horaires le droit de consultation et de visite peut être exercé, ainsi que les conditions dans lesquelles une copie des actes ou des pièces peut être obtenue (32). Une redevance peut être demandée pour l'obtention d'une copie des actes ou pièces. Le montant de cette redevance est calculé en fonction du prix courant, sans que les frais de personnel ne puissent en aucun cas être pris en compte (33).

Le pouvoir de contrôle du conseil provincial se manifeste également par le droit pour les conseillers provinciaux de poser des questions à la députation permanente ou au gouverneur sur des matières qui ont trait à l'administration de la province. Ce pouvoir s'exerce sans préjudice des exceptions prévues par la loi et sans porter atteinte aux compétences conférées au gouverneur et à la députation permanente sur la manière dont ceux-ci exercent leur compétences. Afin de permettre aux conseillers provinciaux de leur poser des questions orales d'actualité, il est réservé une heure au début de chaque séance du conseil. Les membres du conseil ont également le droit de leur poser des questions écrites auxquelles il doit être répondu dans un délai de vingt jours ouvrables. Les questions et les réponses doivent être publiées dans un bulletin *ad hoc*. Le règlement d'ordre intérieur règle les modalités d'application de ce droit d'interrogation. Il ne peut pas porter sur des dossiers de tutelle administrative à l'égard des communes et des centres publics d'aide sociale (34).

Le contrôle du conseil provincial s'exerce enfin au niveau budgétaire. Chaque année, lors d'une séance qui a lieu au mois d'octobre, la députation permanente soumet au conseil provincial le projet de budget pour l'exercice suivant, les comptes de l'exercice précédent, ainsi qu'une note de politique générale. Cette note de politique générale comprend au moins les priorités et les objectifs politiques, les moyens budgétaires et l'indication du délai dans lequel ces priorités et ces objectifs devront être réalisés. Le projet de budget et la note de politique générale qui l'accompagne, sont distribués à tous les membres du conseil provincial, au moins sept jours francs avant la séance à laquelle ils seront examinés. Cette note de politique générale est publiée au *Mémorial administratif*. La députation permanente soumet également au conseil toutes les autres propositions qu'elle juge utiles (35). A

(31) Art. 65bis, § 1^{er}, nouveau ; comp. art. 84 N.L.C.

(32) Pour un exemple de règlement d'ordre intérieur au niveau communal, voy. J.-M. LEBOUTTE, « Modèle de règlement d'ordre intérieur du conseil communal », *Mouv. comm.*, 1995, pp. 9-15.

(33) Art. 65bis, § 2, nouveau.

(34) Art. 65bis, § 3, nouveau.

(35) Art. 66, § 2, nouveau.

l'occasion de l'examen des budgets et des comptes, le conseil provincial discute de manière approfondie de la note de politique générale. Il discute également des politiques des différentes intercommunales ou associations au sein desquelles la province participe et à la gestion desquelles elle est représentée (36).

Ce contrôle budgétaire s'exerce également sur les conditions de passation des marchés publics ayant une incidence financière importante. Le conseil provincial choisit le mode de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et en arrête les conditions. Il peut déléguer ces compétences à la députation permanente pour les marchés qui portent sur la gestion journalière de la province, dans la limite des crédits inscrits à cet effet au budget ordinaire et, si le montant du marché ne dépasse pas 2.500.000 francs hors T.V.A. En cas d'urgence impérieuse résultant de circonstances imprévisibles, la députation permanente peut exercer d'initiative les pouvoirs du conseil. Dans ce cas, sa décision est communiquée au conseil communal qui en prend acte à sa plus prochaine séance (37).

Si les possibilités de contrôle administratif et budgétaire ont été améliorées, il faut souligner que la partie la plus significative de la proposition de loi concernait la possibilité de mettre en cause la responsabilité politique de la députation permanente par un vote de méfiance (38). Le Conseil d'Etat a émis un avis réservé sur la compatibilité de ce système avec les missions de nature juridictionnelle qui reviennent à la députation permanente, ainsi qu'avec les missions qui lui sont confiées par les autorités supérieures (39). On peut ajouter également que la députation est normalement présidée par le gouverneur qui est nommé par le Roi (40) et que dès lors il n'appartient pas au conseil provincial de le démettre. Cette proposition a finalement été rejetée (41).

Le dernier objet de la réforme du conseil provincial concerne l'amélioration du *statut des membres du conseil*. Les conseillers provinciaux ont désormais la possibilité de se faire remplacer en cas de congé parental ou de service militaire actif de la même manière que les conseillers communaux (42). Les conseillers provinciaux handicapés peuvent également se faire assister dans l'exercice de leur fonction par une « personne de confiance » (43). Le montant des jetons de présence est désormais fixé par la loi. Il est égal au

(36) Art. 66, § 3, nouveau.

(37) Art. 75, nouveau.

(38) Art. 101bis de la proposition « *La députation permanente est responsable devant le conseil* ».

(39) Avis de la section de législation du Conseil d'Etat rendu le 15 juillet 1996 sur une proposition de loi « modifiant la loi provinciale », *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord., 1995-1996, n° 1-236/8.

(40) Art. 104, nouveau.

(41) Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur et des affaires administratives par M. VERGOTE, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord., 1996-1997, n° 1-236/16.

(42) Art. 63ter, nouveau ; comp. art. 11 N.L.C.

(43) Art. 63bis, nouveau ; comp. art. 12bis N.L.C.

montant le plus élevé de l'échelle de traitement des assistants administratifs de la fonction publique de l'Etat fédéral, majoré ou réduit en application des règles de liaison à l'indice de cette échelle puis divisé par 180 (44). Le conseil provincial fixe lui-même l'indemnité de frais de déplacement (45).

II. — LA DÉPUTATION PERMANENTE

La principale innovation dans le régime de la députation permanente concerne l'élection des membres de la députation permanente qui se fera sur base de présentations selon un système similaire à celui prévu pour l'élection des échevins (46). Par ailleurs, la loi du 25 juin 1997 crée une incompatibilité entre la fonction de président ou de vice-président du conseil provincial et la fonction de membre de la députation permanente (47). Cette modification met fin à une situation pouvant donner lieu à des abus et porter atteinte à la fonction de contrôle du conseil provincial à l'égard de la députation permanente. Elle va toutefois moins loin que la proposition initiale qui prévoyait une incompatibilité entre la fonction de conseiller provincial et la fonction de député permanent (48).

Pour le reste, la députation permanente ne connaît que des réformes mineures. Malgré son caractère collégial, elle peut dorénavant désigner un rapporteur qui présente le dossier et formule des propositions (49). Cette modification législative ne fait qu'entériner sur ce point la pratique administrative. En matière de marchés publics, la députation engage la procédure et attribue le marché. Elle peut apporter au contrat toute modification qu'elle juge nécessaire pour autant qu'il n'en résulte pas des dépenses supplémentaires de plus de 10 % (50). Enfin, la députation permanente se voit confier la responsabilité des archives de l'administration provinciale (51).

(44) Art. 61, al. 2, nouveau.

(45) Art. 61, al. 4, nouveau.

(46) Art. 96 nouveau ; comp. art. 15, § 1^{er}, N.L.C.

(47) Art. 97 nouveau.

(48) Art. 101*bis* de l'amendement n° 1 ; Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique par M. VAN GHELUWE, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 1996-1997, n° 935/8, p. 4.

(49) Art. 104, al. 6, nouveau.

(50) Art. 75, al. 5, nouveau.

(51) Art. 197 nouveau

III. — LE GOUVERNEUR

La place du gouverneur, autorité nommée par le Roi, a fait l'objet de vives discussions lors de la préparation de la loi (52). En définitive, son rôle n'est pas fondamentalement modifié. Il n'aura plus voix délibérative au sein de la députation permanente, sauf lorsque celle-ci exerce une mission juridictionnelle (53). En matière juridictionnelle, en cas de partage des voix, celle du gouverneur sera prépondérante (54). Ce mécanisme vise à éviter le déni de justice.

Le compromis mis en œuvre par la loi du 25 juin 1997 dans lequel le gouverneur préside la députation permanente, sans avoir voix délibérative est critiqué par PH. DE BRUYCKER dans des termes particulièrement sévères :

« On n'aperçoit guère d'argument convaincant en faveur du maintien de la présidence de la députation permanente entre les mains du gouverneur. Il paraît particulièrement étonnant pour défendre cette idée de prendre appui sur le fait que ce haut fonctionnaire politique peut ainsi jouer un rôle préventif, ce qui lui éviterait d'avoir à intervenir trop fréquemment en tant qu'autorité de tutelle. Cela revient, en effet, à considérer que le système idéal est celui où l'autorité de tutelle intervient comme juge et partie. Il apparaît tout au contraire qu'il convient de confier le rôle moteur que constitue, au sein d'un organe politique, la présidence, à l'un des membres de la députation permanente choisi par celle-ci en son sein. En rationalisant de cette manière l'organisation institutionnelle de l'organe exécutif de la collectivité intermédiaire par rapport à l'administration déconcentrée de l'Etat, la Belgique ne ferait que s'aligner sur la situation qui prévaut en France depuis déjà une dizaine d'années. Le fait pour la députation permanente de pouvoir disposer d'un organe exécutif complet qui lui soit propre et clairement identifiable ne constitue-t-il pas une condition nécessaire au renouveau politique de la province ? » (55).

Ce jugement sévère nous paraît devoir être nuancé sur deux points. D'une part, le rôle de l'autorité de tutelle n'est pas comparable à un juge vis-à-vis de l'autorité sous tutelle dans la mesure où ces deux autorités poursuivent un même but d'intérêt général. Il est dès lors légitime de prévoir des mécanismes de coopération. D'autre part, il nous paraît que ce sont plutôt les attributions limitées de la province et la limitation initiale du rôle du conseil provincial qui ont empêché jusqu'ici le renouveau de l'institution provinciale. Enfin, lors des travaux préparatoires au Sénat, R. MAES a relevé trois éléments concernant les gouverneurs : ce sont eux qui ont fait des provinces ce qu'elles sont aujourd'hui ; aux yeux de la population, ils représentent la province et ils assurent la continuité de l'institu-

(52) Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur et des affaires administratives par M. VERGOTE, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord., 1996-1997, n° 1-236/16.

(53) Art. 104, al. 1^{er}, nouveau.

(54) Art. 104, al. 5, nouveau.

(55) Ph. DE BRUYCKER, « L'avenir des provinces dans la Belgique fédérale », in *L'avenir des communes et des provinces dans la Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 202.

tion. Il a exposé qu'en ayant une voix consultative au sein de la députation permanente, le gouverneur ne sera plus uniquement le représentant de l'autorité fédérale, mais il pourra jouer un rôle de coordination (56).

La problématique du rôle du gouverneur au sein de la province a également rejailli sur la signature des actes de la province. L'avant-projet prévoyait, toujours par analogie avec la nouvelle loi communale, une signature de la correspondance et des actes par le gouverneur et le greffier provincial. Le Conseil d'Etat a fait remarquer à juste titre que ce raisonnement par analogie ne pouvait être tenu dans la mesure où le gouverneur n'est pas le président du conseil provincial, à la différence du bourgmestre qui préside le conseil communal (57). Le texte a dès lors été modifié en conséquence.

La correspondance de la province est signée par le gouverneur et contre-signée par le greffier provincial. Le gouverneur peut déléguer la signature de certains documents à un ou plusieurs membres de la députation permanente. De même la députation permanente peut autoriser le greffier provincial à déléguer le contresignement de certains documents à un ou plusieurs fonctionnaires de la province. Dans ce cas, le conseil provincial en est informé au cours de sa plus prochaine séance. Ces délégations doivent être constatées par écrit et la mention de la délégation doit précéder la signature, le nom et la qualité du signataire (58). Par contre, les actes de la députation permanente et du conseil provincial sont signés par le président de la députation permanente et du conseil provincial et contresignés par le greffier provincial (59).

IV. — LE RECEVEUR PROVINCIAL

La nouvelle loi établit un nouveau statut de receveur provincial en lieu et place de celui de comptable de la province. « *Le comptable ne pouvait en effet pas procéder au recouvrement forcé des taxes provinciales ; il devait faire appel à l'administration des contributions directes, ce qui retardait considérablement la procédure* » (60). Le statut du receveur provincial est fort proche de celui des receveurs régional et local au niveau communal (61). Ce sys-

(56) Exposé du Professeur R. MAES, in Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur et des affaires administratives par M. VERGOTE, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord., 1996-1997, n° 1-236/16.

(57) Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord., 1995-1996, n° 1-236/8.

(58) Art. 118, § 2, nouveau ; comp. art. 109 N.L.C.

(59) Art. 119, al. 3, nouveau ; comp. art. 110 N.L.C.

(60) Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique par M. VAN GHELUWE, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 1996-1997, n° 935/8, p. 5.

(61) Sur ce sujet, voyez F. DELPÉREE, « Le receveur régional », *A.P.T.*, 1988/2, pp. 95-100 ; P. LEWALLE, « Statut et responsabilités des receveurs communaux et régionaux », *Bull. Créd. comm.*, 1990/3, pp. 79-94.

tème accentue le parallélisme avec la commune au niveau des fonctionnaires supérieurs : secrétaire communal/greffier provincial, receveur communal/receveur provincial. L'entrée en vigueur des dispositions relatives au receveur provincial est fixée au 1^{er} janvier 1998 (62).

Dans chaque province est institué un emploi de receveur provincial (63). Le receveur provincial est nommé par le conseil provincial sur la base d'un concours organisé par la province et ouvert aux candidats titulaires d'un diplôme leur permettant d'accéder au niveau 1 dans les administrations de l'Etat, ainsi qu'aux membres du personnel provincial appartenant au niveau 1 par recrutement ou par avancement en grade (64). Cette nomination doit avoir lieu dans les six mois de la vacance de l'emploi. La loi prévoit un régime transitoire pour les comptables actuels des provinces. Ceux-ci peuvent être nommés receveur provincial même s'il ne remplissent pas les conditions prescrites. A défaut d'être nommé receveur provincial, le comptable provincial nommé à titre définitif est nommé d'office receveur provincial adjoint avec maintien de son traitement et des avantages qui y sont liés (65).

Le receveur provincial prête serment entre les mains du président du conseil provincial (66). Il est placé sous l'autorité de la députation permanente (67). Son traitement est égal à celui du secrétaire communal d'une commune de 80.001 à 150.000 habitants (68). Le système de la loi communale suivant laquelle le receveur communal touche 97,5 p.c. de l'échelle de traitement correspondante du secrétaire communal, n'a pas été retenu pour des raisons budgétaires (69). Les services que le receveur provincial a accomplis dans une administration fédérale, régionale, provinciale ou communale, avant sa nomination en cette qualité, sont intégralement pris en compte pour le calcul de son traitement et de sa pension de retraite ou de survie, lesquels sont à charge de la province (70).

Comme le receveur local, le receveur provincial est tenu de fournir, pour garantie de sa gestion, un cautionnement en numéraire, en titres ou sous forme d'une ou plusieurs hypothèques. Le Roi fixe le montant minimum et maximum du cautionnement. Le montant et le délai pour la constitution du cautionnement sont fixés par le conseil provincial, au plus tard lors de

(62) Arrêté royal du 19 août 1997 fixant la date de l'entrée en vigueur du titre VIIbis de la loi provinciale du 30 avril 1836, inséré par la loi du 25 juin 1997, *M.B.*, 11 octobre 1997, p. 26.895.

(63) Art. 113bis, § 1^{er}, nouveau.

(64) Art. 113bis, § 2, al. 2, nouveau.

(65) Art. 113bis, § 2, al. 3, nouveau.

(66) Art. 113bis, § 3, nouveau.

(67) Art. 113ter, § 4, nouveau.

(68) Art. 113novies nouveau.

(69) Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur et des affaires administratives par M. VERGOTE, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord., 1996-1997, n° 1-236/16.

(70) Art. 113novies, al. 2, nouveau.

la séance au cours de laquelle le receveur provincial prête serment. Le cautionnement est placé à la Caisse des dépôts et consignations ; l'intérêt qu'il porte appartient au receveur. En cas de déficit dans une caisse provinciale, la province a privilège sur le cautionnement lorsque ces garanties ont été fournies en numéraire. Tous frais relatifs à la constitution du cautionnement sont à la charge du receveur provincial. Il est regrettable que l'on ait omis de prévoir la possibilité pour le receveur provincial de remplacer le cautionnement par la caution solidaire d'une association agréée par arrêté royal, comme le receveur local en a la faculté (71).

Tout receveur provincial qui n'aura pas fourni son cautionnement ou son supplément de cautionnement dans les délais prescrits, et qui n'aura pas justifié ce retard par des motifs suffisants, sera considéré comme démissionnaire et il sera pourvu à son remplacement (72).

Il est interdit au receveur provincial d'exercer un commerce, même par personne interposée. Il lui est également interdit d'exercer tout autre profession et de se livrer à toute occupation professionnelle et de se livrer à toute occupation lucrative même par personne interposée. Sauf preuve contraire, la profession exercée par le conjoint sera présumée l'être par personne interposée (73).

Le statut disciplinaire du receveur n'a pas été réglé par la loi. Il nous paraît que le pouvoir de sanction appartient au conseil provincial même si le receveur est placé sous l'autorité de la députation permanente. En effet, sauf dispositions contraires, le pouvoir de nomination entraîne le pouvoir de révocation (74). On peut regretter que, sur ce point, le législateur ne se soit pas inspiré de la loi communale qui a réglé minutieusement le régime disciplinaire du personnel communal dans son titre XIV inséré par la loi du 24 mai 1991 (75). En l'absence d'une telle réglementation, les principes généraux du droit administratif seront néanmoins applicables pour le déroulement de la procédure (76).

En vertu de l'article 113octies nouveau, le receveur provincial est chargé :

- « a) de la tenue de la comptabilité de la province et de l'établissement des comptes annuels ;
- b) du paiement des dépenses ;

(71) Art. 59, N.L.C.

(72) Art. 113sexies, nouveau.

(73) Art. 113decies, nouveau.

(74) J. SAROT (dir.), *Précis de fonction publique*, Bruxelles, Bruylant, 1994, n° 618, p. 395 ; P. BOUVIER, « Le personnel provincial », in Centre du droit de la gestion et de l'économie publiques, *La fonction publique en mutation*, coll. Droit et Gestion communale, n° 5, 1994, p. 110 ; C.E., arrêt n° 38.633 du 3 février 1992, *Rev. dr. comm.*, 1992, pp. 163 et s.

(75) Voy. Centre du droit de la gestion et de l'économie publiques, *Le régime disciplinaire du personnel communal*, coll. Droit et Gestion communale, n° 2, Bruges, La Charte, 1992.

(76) J. SAROT (dir.), *op. cit.*, n° 583 à 749, pp. 373 à 469 ; R. ANDERSEN, « Le droit disciplinaire dans la fonction publique belge », *Rev. trim. dr. h.*, 1995, pp. 229 à 245.

c) de la gestion des comptes ouverts au nom de la province et du service de la trésorerie générale de la province ;

d) du placement des fonds de trésorerie ;

e) du contrôle et de la centralisation des engagements ;

f) du contrôle des receveurs spéciaux ;

g) de la perception et du recouvrement forcé des impôts provinciaux en application de l'article 297 du Code des impôts sur les revenus 1992 ;

h) de la fourniture d'avis financiers lors de l'établissement du budget et du plan financier pluriannuel.

Chaque année, à la date fixée par le règlement général sur la comptabilité des provinces, il rend compte de sa gestion à la Cour des comptes ».

Pour des raisons d'efficacité, le contrôle *a priori* de la Cour des comptes qui s'exerçait à l'égard des paiements par le comptable de la province est supprimé (77). Le contrôle s'exerce désormais uniquement *a posteriori*, de deux manières. D'une part, chaque année, à la date fixée par le règlement général sur la comptabilité des provinces (78), il rend compte de sa gestion à la Cour des comptes (79). D'autre part, un compte de fin de gestion est établi lorsque le receveur provincial cesse définitivement d'exercer ses fonctions. Le compte de fin de gestion du receveur provincial, accompagné, s'il y a lieu, de ses observations, ou, en cas de décès, de celles de ses ayants cause, est soumis par la députation permanente à la Cour des comptes pour être arrêté définitivement (80).

Dorénavant, les recettes et dépenses de la province ne devront plus être opérées par l'entremise soit de l'Office des chèques et virements, soit de la société anonyme Crédit communal de Belgique, mais pourront l'être par tous les établissements de crédit agréés par la Commission bancaire et financière (81). L'institution financière choisie par la province sera autorisée à prélever d'office, sur l'avoir des divers comptes qu'elle a ouvert au nom de la province, le montant des dettes devenues exigibles que la province a contractées envers elle (82).

La proposition de loi initiale prévoyait que seul le Crédit communal était autorisé à exercer ce mécanisme. La nouvelle loi a étendu cette prérogative

(77) Art. 112, nouveau.

(78) Art. 66, § 1^{er}, nouveau : « Le Roi arrête les règles budgétaires, financières et comptables des provinces selon les principes de la comptabilité en partie double, ainsi que celles relatives aux modalités des fonctions du receveur provincial et des comptables et receveurs visés à l'article 114 ». L'article 141, nouveau, prévoit que, jusqu'à l'entrée en vigueur de ces nouvelles règles budgétaires, financières et comptables des provinces, l'ancien article 66, al. 4, reste en vigueur qui prévoit « Sont d'application aux provinces, les règles établies pour les services d'administration de l'Etat en ce qui concerne la durée de l'année budgétaire et les reports de crédits ».

(79) Art. 113octies nouveau, *in fine*.

(80) Art. 113undecies, nouveau.

(81) Art. 114, nouveau.

(82) Art. 113, al. 2, nouveau.

à tous les établissements de crédit malgré l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat (83) et du rapporteur au Sénat (84). Pourtant, la compensation des créances à l'égard d'une autorité publique est normalement une prérogative de puissance publique. Si l'abolition du monopole du Crédit communal et de l'Office des chèques postaux est certainement une mesure conforme aux obligations internationales de la Belgique en matière de concurrence, on peut s'interroger sur la nécessité de conférer à tous les établissements de crédit le privilège accordé initialement au Crédit communal et à l'Office des chèques postaux.

V. — LES RÉGIES PROVINCIALES AUTONOMES

Ainsi que le relève le rapporteur de la Commission de l'intérieur de la Chambre : « *La création de régies provinciales autonomes vise à mettre un terme à la prolifération des ASBL provinciales. Le problème de ces ASBL provinciales est qu'elles gèrent souvent des fonds provinciaux considérables, mais qu'elles ne sont guère ou pas contrôlées. Il est cependant malaisé de les interdire, car ce serait contraire à la liberté d'association garantie par la Constitution. L'objectif est de permettre la transformation de ces ASBL provinciales en régies provinciales autonomes. Toujours est-il qu'elles ne pourront plus invoquer un vide juridique pour créer une ASBL provinciale puisqu'il existera désormais un cadre légal* » (85).

Le régime des régies provinciales autonomes est calqué sur celui des régies communales autonomes introduit dans la nouvelle loi communale (art. 263bis à 263nonies) par la loi du 28 mars 1995 (86). Le conseil provincial peut ériger les établissements et services à caractère industriel ou commercial en régies provinciales autonomes dotées de la personnalité juridique. Le Roi détermine les activités à caractère industriel ou commercial pour lesquelles le conseil provincial peut créer une régie provinciale autonome (87).

(83) Avis de la section de législation du Conseil d'Etat rendu le 15 juillet 1996 sur une proposition de loi « modifiant la loi provinciale », *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord., 1995-1996, n° 1-236/8.

(84) Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur et des affaires administratives par M. VERGOTE, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord., 1996-1997, n° 1-236/16.

(85) Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique par M. VAN GHELUWE, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 1996-1997, n° 935/8, p. 6 ; adde P. LEWALLE, « Les A.S.B.L., moyen d'action des pouvoirs publics ? », in *Les A.S.B.L., évaluation critique d'un succès*, Gand, Story-Scientia, 1985, pp. 249 à 300.

(86) Voy. à ce sujet, M. BOVERIE, « Les régies communales », *Mouv. comm.*, 1995, pp. 332 et s. ; D. DÉOM, « La démocratie locale et les organismes locaux d'intérêt public », *Rev. dr. comm.*, 1995, pp. 283-284.

(87) Art. 114quinquies, al. 2, nouveau ; comp. art. 263bis N.L.C. et A.R. du 10 avril 1995 (II) déterminant les activités à caractère industriel ou commercial pour lesquelles le conseil communal peut créer une régie communale autonome dotée de la personnalité juridique, *M.B.*, 13 mai 1995.

Une seule disposition relative aux régies provinciales autonomes a fait l'objet d'un commentaire par la section de législation du Conseil d'Etat. Il s'agit de l'article 114^{nonies}, § 2, alinéas 2 et 3, qui porte :

« Elles peuvent prendre des participations directes ou indirectes dans des sociétés, associations et institutions de droit public ou de droit privé, ci-après dénommées les filiales, dont l'objet social est compatible avec leur objet. Quelle que soit l'importance des apports des diverses parties à la constitution du capital social, la régie provinciale autonome dispose de la majorité des voix et assume la présidence des organes de cette filiale ».

Cette prérogative a pour effet que l'acquisition d'une action ou d'une part sociale par la régie provinciale autonome lui assure d'office la direction de la société émettrice. Ainsi que le relève à juste titre la section de législation du Conseil d'Etat, cette disposition est contraire au principe d'égalité des actionnaires (88). Elle permettrait à une régie provinciale autonome de prendre le contrôle de n'importe quelle institution de droit public ou de droit privé par l'acquisition d'une seule action ou part sociale. M. BOVERIE indique à cet égard : *« Oserait-on prétendre qu'il suffit à une régie autonome d'acheter une action d'une puissante société anonyme, dont l'objet social est compatible avec le sien, pour exiger ensuite l'application de la règle de la primauté et s'emparer ainsi du contrôle de la société ? Voilà une OPA bien facile à réaliser ! »* (89). Nul doute que si cette prérogative exorbitante du droit commun devait être mise en œuvre, elle pourrait donner lieu à une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage.

VI. — LA CONSULTATION POPULAIRE PROVINCIALE

La loi du 25 juin 1997 autorise les provinces à organiser des consultations populaires dans les matières d'intérêt provincial. Auparavant, l'article 62 de la loi provinciale en vertu duquel le conseil provincial représente la province prohibait le recours à cette forme de démocratie directe (90). Dans la mesure où cet article n'a pas été modifié, la représentation reste la règle et la consultation populaire, l'exception. Il convient dès lors de l'interpréter strictement, les provinces ne pouvant se fonder sur l'intérêt provincial pour

(88) Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord., 1995-1996, n° 1-236/8 ; *Contra*, D. DÉOM, *op. cit.*, p. 285, note, 68 qui indique à propos de la disposition similaire de la nouvelle loi communale : *« L'objection nous semble à vrai dire assez étonnante, dans la mesure où, à notre avis, rien n'interdit au législateur d'écarter la règle de l'égalité des associés lorsqu'il organise une forme juridique de droit public, comme il le fait pour les intercommunales »*. Pour notre part, il nous paraît que l'atteinte portée aux droits des autres associés est disproportionnée. par rapport au but poursuivi par le législateur.

(89) M. BOVERIE, *op. cit.*, p. 344.

(90) F. DELPÉREE, *Droit constitutionnel*, t. 1^{er} Les données constitutionnelles, Bruxelles, Lar-cier, 1980, n° 96, p. 167, cité par Y. LEJEUNE et J. REGNIER, « Belgique », in F. DELPÉREE (dir.), *Référendums*, Bruxelles, Ed. C.R.I.S.P., 1985, p. 39.

sortir du cadre strict prévu par la loi, notamment quant aux matières pouvant faire l'objet d'une consultation populaire.

Les dispositions concernant la consultation populaire provinciale sont calquées sur les dispositions de la nouvelle loi communale (art. 318 à 329) introduites par la loi du 10 avril 1995 (91). La seule différence est bien évidemment qu'une consultation populaire provinciale ne peut porter que sur des matières d'intérêt provincial. L'article 140-6 de la loi définit ce qu'il faut entendre par matières d'intérêt provincial. Ainsi que l'a relevé le Conseil d'Etat, la proposition initiale énumérait dans cette définition des articles relatifs à des attributions d'intérêt général. Ces articles, de même que ceux ayant une connotation budgétaire trop marquée comme la fixation du traitement et des pensions du personnel provincial ont été supprimés. Les sujets pouvant faire l'objet d'une consultation populaire provinciale sont limités : les matières d'intérêt provincial, les établissements provinciaux, les biens de la province, la construction des ouvrages publics et les règlements provinciaux (92).

Il paraît peu probable qu'une consultation populaire provinciale puisse atteindre le taux de 40 % fixé dans la loi pour le dépouillement des suffrages, par analogie avec la nouvelle loi communale. La mise en garde que la section de législation du Conseil d'Etat avait formulée au sujet des consultations populaires communales et qu'il a réitérée à l'occasion de l'examen de la proposition de loi nous paraît pertinente à cet égard :

« Lier le taux de participation à la consultation et à la divulgation des résultats n'est pas sans risques. L'existence d'un seuil minimum à atteindre peut dissuader d'éventuels participants à la consultation d'y prendre part, s'ils sont préoccupés de le faire utilement, cette sorte d'anticipation contribuant à ce que le seuil des 50 p.c. ne soit pas atteint... Si cette hypothèse devait se vérifier fréquemment, c'est l'institution même de la procédure de consultation qui serait en péril » (93).

CONCLUSION

Si la loi du 25 juin 1997 peut sans aucun doute être considérée comme une amélioration de la loi provinciale, elle n'en constitue pas pour autant une révolution. La plupart des mécanismes mis en place sont parfaitement

(91) Loi du 10 avril 1995 complétant la nouvelle loi communale par des dispositions relatives à la consultation populaire communale, *M.B.*, 21 avril 1995, pp. 10.314-10.315 ; F. DELPÉRÉE, « La consultation communale », *Rev. dr. comm.*, 1995, pp. 287-299 ; F. TULKENS, « La consultation populaire communale — Commentaires et réflexions sur la loi du 10 avril 1995 (*M.B.*, 21 avril 1995) », *J.T.*, 1995, p. 729 ; J.-M. LEBOUTTE, « La consultation populaire communale », *Mouv. comm.*, 1995, pp. 271-273.

(92) Art. 140-6 nouveau.

(93) Avis n° L 24 156/2 de la section de législation du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord., 1995-1996, n° 1-236/8.

identiques à ceux existant au niveau communal. A la trilogie Etat-Provinces-Communes se substitue progressivement une organisation plus complexe Etat fédéral-Collectivités fédérées-Collectivités locales. Cette organisation sera vraisemblablement encore accentuée avec la régionalisation de la compétence d'organisation des provinces prévue dans les accords de la Saint-Michel (94). A cet égard, la loi du 25 juin 1997 est sans doute le dernier jalon posé par le législateur fédéral avant le passage du relais aux régions.

Ainsi que le relève à juste titre PH. DE BRUYCKER, la loi du 25 juin 1997 clôt au niveau fédéral le processus après de relégitimation des provinces entamé au début des années 80 après leur remise en cause dans le cadre de la réforme de l'Etat. Il indique à cet égard : « *il s'est d'ailleurs certainement agi dans l'esprit de ses défenseurs de procéder in extremis à sa modernisation au niveau fédéral et de léguer ainsi ultérieurement aux régions des provinces renforcées, de manière à ce qu'il soit ensuite plus difficile de leur retirer la qualité de collectivité politique ou de les supprimer (...)* » (95).

L'option choisie par le législateur fédéral, à savoir principalement le renforcement des provinces en tant que collectivités politiques, est loin d'être la seule possible. L'alternative le plus souvent évoquée consiste en la suppression des autorités élues de la province. On ne peut évidemment s'empêcher d'examiner le cas de la Région de Bruxelles-Capitale où les seules autorités provinciales sont un gouverneur et un vice-gouverneur. Si, malgré la réforme, les provinces ne parviennent pas à faire la preuve de leur légitimité démocratique et de leur utilité fonctionnelle, les organes élus de la province pourraient à terme être remplacés par un fonctionnaire délégué de la Région. A cet égard, tant au Nord qu'au Sud du pays, une réflexion s'est engagée sur le rôle des provinces et leur modernisation dans le cadre de la régionalisation (96). Si une étape a incontestablement été franchie dans la réforme des provinces avec la loi fédérale du 25 juin 1997, ce n'est certainement pas la dernière.

(94) Ph. DE BRUYCKER et J. DUJARDIN « Belgique — La décentralisation à l'épreuve de la réforme de l'Etat », in A. DELCAMP (dir.), *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 1994, pp. 59 à 91.

(95) Ph. DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 206.

(96) Voy. F. DE RYNCK, « Heeft Vlaanderen provinciebesturen nodig? », *T.B.P.*, 1991, pp. 724-727 ; G. DECOSTER, « Rol en toekomst van de provincies na het Sint-Michielsakkoord en Vlaanderen-Europa 2002 : voorwaarden voor een perspectief », *T.B.P.*, 1994, p. 388 ; « La Province, une institution à redéfinir », actes du colloque organisé le 30 janvier 1996 par l'Association des provinces wallonnes, Charleroi, Institut Jules Destrée, 1996 ; COMMISSIE BESTUURLIJKE ORGANISATIE, *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen*, Bruxelles, Ministère de la Communauté flamande, 1997 ; Ph. DE BRUYCKER, *op. cit.*, pp. 207 à 235 ; F. DE RYNCK, « De provinciebesturen in Vlaanderen, een toekomstperspectief » in *L'avenir des communes et des provinces dans la Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 237 à 261 ; O. COENEN, « De nouvelles provinces dans une nouvelle Flandre », in *L'avenir des communes et des provinces dans la Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 263 à 267.