



Avant-projet de décret en vue de réformer les compétences des institutions provinciales

AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE

INTRODUCTION

Par courrier du 5 décembre 2018, la Ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives a soumis pour avis à notre association l'avant-projet de décret sous rubrique.

Le Conseil d'administration de l'UVCW, lors de sa réunion du 15 janvier 2019, a rendu l'avis qui suit.

RESUME DU DOSSIER

Le Gouvernement wallon entend interdire aux Provinces d'agir dans les domaines suivants, lesquels seraient « repris » par la Région wallonne, et, dans une moindre mesure, par les communes :

- le subventionnement de la restauration des édifices classés ;
- le logement ;
- l'environnement ;
- la promotion touristique,
- la santé
- ainsi que les relations extérieures dans les matières concernées.

L'interdiction d'intervenir dans ces compétences s'accompagnerait d'un transfert de personnel ainsi que d'un transfert de biens meubles et immeubles et ce, sans indemnité.

Complémentairement, il est proposé de mettre fin, dès 2020, au mécanisme en vertu duquel 10 % de la dotation au Fonds des provinces doivent être affectés et versés aux communes pour le financement des dépenses résultant de la création des zones de secours.

Il est également envisagé que les 10 % du Fonds des provinces destiné à des actions additionnelles de supracommunalité soient désormais répartis par la Région elle-même et directement attribués à des projets supracommunaux.

Le Fonds des provinces serait par ailleurs réduit de manière concomitante à la reprise des compétences par la Région.

Les transferts devraient être effectifs pour le 1er janvier 2021.

AVIS DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE

Remarque préliminaire

Depuis la sixième réforme de l'Etat, la Région wallonne est compétente pour supprimer les institutions provinciales et, si elle le souhaite, les remplacer par des structures supracommunales avec élus directs (articles 41 et 162 de la Constitution). Pour supprimer les institutions provinciales, un décret spécial voté à la majorité des deux tiers est nécessaire.

Cependant, les provinces, bien que dépourvues de leurs institutions, continueraient à exister en tant que collectivités territoriales. La suppression des provinces dans une Région les transformerait en simples circonscriptions territoriales. Indépendamment de la suppression des institutions provinciales, les dispositions constitutionnelles qui traitent des provinces resteraient applicables.

À terme, le projet du Gouvernement wallon tel qu'il découle de la DPR, serait de supprimer le collège provincial et remplacer le conseil provincial par une représentation des communes de la province.

À ce stade, il propose seulement de supprimer certaines compétences du champ d'action des provinces. Le souhait du Gouvernement serait donc de procéder à une réforme par étapes des institutions provinciales.

Quant à la stratégie de réforme des institutions et de la gouvernance territoriale

Nous estimons que la réforme en profondeur des institutions provinciales, dont nous comprenons ce projet, à la lecture du rappel des objectifs de la DPR, comme une première étape, doit être menée après réflexion approfondie sur le devenir de la supra-communalité, sur les échelles territoriales appropriées et les modes de gouvernance à y appliquer, en étroite collaboration avec l'UVCW.

Nous entendons que cette réflexion précède les éventuelles prochaines étapes de la réforme des institutions provinciales. L'avenir des conseils provinciaux évoqué en préambule de la réforme en projet ne nous paraît pas satisfaisant en termes de stratégie de gouvernance territoriale.

Quant à la limitation de l'intérêt provincial/autonomie locale

Dans la mesure où la 6^e réforme de l'Etat confère aux Régions la possibilité de supprimer les institutions provinciales, l'UVCW n'entend pas remettre en cause la volonté régionale de réformer lesdites institutions en limitant les domaines d'actions et moyens.

Les développements qui suivent ont pour but unique de préserver l'intérêt communal de toute potentielle intervention ultérieure.

L'autonomie locale, en ce compris l'intérêt communal, permet aux autorités locales de se saisir, dans leur ressort territorial, de tout objet qu'elles estiment nécessaire à la poursuite de leur intérêt, et donc de celui de leurs habitants, de leur territoire et des personnes physiques, entreprises et associations qui y sont actives. Ce droit d'initiative est appelé à s'exercer sans aucune habilitation légale préalable¹.

Principe fondamental de notre démocratie consacrée par notre Constitution, intégré au principe de subsidiarité prôné par l'Union européenne et promu par la Charte européenne de l'autonomie locale au sein du conseil de l'Europe, il permet d'assurer que les autorités locales, sur leurs territoires, ont toujours la possibilité de prendre les mesures nécessaires pour répondre aux

¹ *Idem*, p. 46

besoins des populations, forces vives et territoires locaux en tous domaines lorsqu'aucune procédure ou compétence d'un autre niveau de pouvoir ne permet de les satisfaire. Elle constitue un enjeu essentiel de l'action de notre association dans la défense des villes et communes.

Bien entendu, cette autonomie n'est pas illimitée. Cependant, une collectivité publique supérieure ne pourrait porter atteinte à l'essence même de celle-ci².

S'il est admis par une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle que :

« Le principe de l'autonomie locale ne porte pas atteinte (...) à la compétence de (...) des Régions, de juger du niveau le plus adéquat pour régler une matière qui leur revient. Ainsi, ces autorités peuvent confier aux collectivités locales la réglementation d'une matière qui sera mieux appréhendée à ce niveau. Elles peuvent aussi considérer qu'une matière sera, à l'inverse, mieux servie à un niveau d'intervention plus général, de façon à ce qu'elle soit réglée de manière uniforme pour l'ensemble du territoire pour lequel elles sont compétentes, et elles peuvent, en conséquence, interdire aux autorités locales de s'en saisir. »³

Celle-ci précise également que :

« L'atteinte à la compétence des communes et, par voie de conséquence, au principe de l'autonomie locale, que comporte toute intervention, qu'elle soit positive ou négative (...) des Régions, dans une matière qui relève dans leurs compétences, ne serait contraire [au principe de l'autonomie locale] que si elle était manifestement disproportionnée. Tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les communes de tout ou de l'essentiel de leurs compétences ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir ».⁴

Dès lors, les législateurs compétents ne pourraient priver les communes, de tout ou de l'essentiel de leurs compétences, ni limiter celles-ci sans justifier ladite limitation par le fait que ces compétences seraient réellement mieux gérées à un autre niveau de pouvoir.⁵ Il est ici fait référence au principe de subsidiarité de l'autonomie communale. Selon ce principe, prévu à l'article 4, paragraphe 3, de la Charte européenne de l'autonomie locale, *« l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie ».*

Nous ne pourrions, sans créer un précédent fâcheux pour le principe d'autonomie, et sans priver notre population des avantages et de la protection offerts par ce principe, admettre que la Région wallonne puisse, purement et simplement, interdire aux villes et communes d'encore intervenir de quelque manière que ce soit dans un ou plusieurs domaines.

En effet, nous ne voyons pas comment cette dernière pourrait assurer que dans tous les pans de ces matières, elle serait à la pointe de l'efficacité, en ce compris face à la survenance de besoins et nécessités futurs. Ce faisant, le Gouvernement ne se contenterait pas de limiter le champ d'action des pouvoirs locaux, elle viendrait, le cas échéant, limiter la notion même d'intérêt communal et blesser gravement le principe d'autonomie locale.

Quant à la réforme en projet, nous comprenons bien que ces principes doivent être lus en parallèle avec la récente possibilité pour les Régions flamande et wallonne de supprimer les provinces. Dans la mesure où la réforme proposée par le Gouvernement constitue une étape intermédiaire dans l'optique d'une réforme en profondeur des institutions provinciales, nous pouvons admettre que leur régime diffère de celui des institutions communales et que les principes exposés ci-avant

² *Idem*, p. 47

³ C.Const., n°89/2010 du 29 juillet 2010. Dans le même sens : C. Const., n°162/2015 du 19 novembre 2015 ; C. Const., n°109/2011 du 16 juin 2011, C. Const., n°95/2005 du 25 mai 2005 et C. Const., n°100/2015 du 2 juillet 2015.

⁴ *Idem*

⁵ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge – Fondements et Institutions*, Larcier 2017, p. 449.

soient relativisés. L'UVCW avait cependant à cœur d'insister sur le fait que les dispositions en projet ne sauraient, en aucun cas, être transposables aux institutions communales.

Quant au choix des matières visées par la réforme

Quant au choix des matières visées par la réforme, l'UVCW s'étonne que la Région interdise en premier lieu aux provinces d'intervenir dans une compétence à large spectre qu'est l'environnement alors que certaines matières, telles que le développement territorial (aménagement du territoire, développement économique, etc.), sont davantage sujettes à doublons.

Par ailleurs, nous proposons que les reprises des compétences ainsi identifiées dans les matières visées fassent l'objet d'une réflexion quant à la détermination des niveaux de pouvoirs les plus aptes à en assurer l'éventuelle reprise, réflexion incluant les niveaux communal et supracommunal et intercommunal.

Enfin, nous estimons que la région devrait se ménager du temps et de la réflexion quant à la réforme en profondeur des institutions provinciales en menant une réflexion globale sur le devenir de la supracommunalité en y associant les acteurs concernés. Les projets supracommunaux et les politiques mutualisées ne sauraient se réduire une relation bidimensionnelle Région/communes et il importe que la gestion de ces projets reste l'apanage des pouvoirs locaux.

Quant à la protection constitutionnelle de la propriété

Rappelons que l'article 16 de la Constitution garantit le droit de propriété : « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité. »

Aussi, le libellé⁶ de l'alinéa 1^{er} de l'article 3 de l'avant-projet nous semble inapproprié lorsqu'il prévoit que les biens meubles et immeubles des provinces seront transférés sans indemnité, dans la mesure où le Gouvernement, à ce stade, n'entend que limiter le champ d'action des provinces et non en supprimer les institutions selon les compétences et procédures découlant de la 6^e réforme de l'Etat.

Nous comptons que le Gouvernement préserve un patrimoine qui n'est pas le sien prévoyant les transferts de biens moyennant une juste compensation. A défaut, nous admettrions en effet la possibilité pour les gouvernements de déposséder purement et simplement des pouvoirs locaux, en ce compris les villes et communes, dans l'irrespect de leur droit de propriété et des dispositions constitutionnelles en garantissant la protection.

Nous nous interrogeons par ailleurs sur les parts que détiennent les provinces dans les intercommunales. Celles-ci ne sont pas indispensables à l'exercice des matières que le Gouvernement souhaite rapatrier dans le giron régional. Nous estimons dès lors que ces parts ne devraient en aucun cas revenir de droit à la Région, et encore moins sans indemnité. Il ne serait pas acceptable non plus que cette dernière impose leur rachat aux communes. Si, dans le futur, la Région entreprend d'interdire aux provinces de détenir des parts dans certains domaines, nous devons rappeler que les intercommunales constituent des outils constitués par les communes, pour la mise en œuvre de l'intérêt communal, et qu'elles doivent le rester.

⁶ « Les biens meubles et immeubles des provinces, tant du domaine public que du domaine privé, indispensables à l'exercice des compétences dans les matières visées aux articles 1 et 2 sont transférés, sans indemnité, à la Région dans l'état où ils se trouvent, en ce compris les charges et les obligations qui leur sont inhérentes. »

Quant aux 10 % du Fonds des provinces à transférer aux communes pour financer les zones de secours

Il est prévu que la Région verse à partir de 2020 la même somme directement aux communes sur base de critères objectifs tels que par exemple, le nombre d'habitants, la population active, l'urbanisation, etc.

A priori, cela semble être une solution plus simple et plus transparente que celle qui prévalait jusqu'à présent. Le texte en projet appelle cependant les remarques suivantes :

- L'avant-projet de décret prévoit à ce stade de supprimer l'obligation pour les provinces de verser les 10 % aux communes, mais rien n'est encore prévu dans cet avant-projet disant que la Région versera l'équivalent aux communes. Il vaudra donc veiller à ce que cela se concrétise à travers un autre avant-projet, et qu'aucune commune n'y perde dans l'opération.
- Nos analyses du financement des zones de secours ont démontré l'existence d'interventions provinciales en la matière au-delà des 10 % de leurs dotations au Fonds obligatoirement affectées. La réforme envisagée par la Région ne doit pas mettre en péril ces transferts de moyens bien utiles vers les communes et zones de secours.
- Le montant du Fonds des provinces est en diminution chaque année. Pour rappel, 13,5 millions seront ponctionnés en 2019, 2020 et 2021 sur le Fonds des provinces pour financer l'incitant régional relatif au second pilier de pension pour les pouvoirs locaux. 10 % du montant 2018 (ou 2017 avant la réduction de 5 %) ne représentent donc pas la même chose que l'équivalent de 10 % du Fonds en 2020. Il nous semble légitime d'arrêter le montant de base permettant de définir la future intervention régionale, remplaçant les interventions provinciales, avant réduction du Fonds (c.-à-d. montant 2017).

Quant aux 10% relatifs à la supracommunalité

L'avant-projet ne prévoit pas encore de le supprimer, mais cela est envisagé s'il y a accord des communes d'ici la seconde lecture. La note au Gouvernement indique que les dépenses moyennes annuelles des provinces en la matière sont de 25,9 millions d'euros (12,8 millions à l'ordinaire et 13,1 millions à l'extra), soit un montant plus élevé que les 10 % du Fonds qui correspondaient en 2017 à 14,9 millions. Dès lors, il pourrait résulter dans les faits à une perte de financement pour les communes si la Région se limite aux 10 % obligatoires (et c'est ce qu'elle prévoit de faire).

Ici aussi se pose la question de savoir si une province pourra encore, en complément, financer des projets de supracommunalité si elle le souhaite.

Par ailleurs, nous estimons que les projets subventionnés par la Région ne devraient pas être soumis à davantage de contraintes administratives et délais que les projets financés jusqu'ici par les provinces dans le cadre de cette supracommunalité.

Enfin, nous comptons que la Région privilégie une logique ascendante de la supracommunalité en laissant le privilège aux communes de construire, de leur initiative, des projets supracommunaux adaptés répondant aux attentes locales et supralocales.

Quant aux politiques et actions provinciales à l'avantage des communes et autres pouvoirs locaux

Comme le précise la note au Gouvernement, le rayon d'action des provinces n'est limité que par l'intérêt provincial, ce qui a permis aux provinces de mener des politiques dans des domaines très divers et des évolutions sensiblement différentes d'une province à l'autre.

Il en résulte une grande variété d'aides et de services rendus par les provinces non seulement aux citoyens, entreprises et associations, mais également aux communes, intercommunales, zones de secours et de police.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie s'inquiète des effets indirects du projet sur les communes et s'interroge sur la garantie qu'implique le projet du Gouvernement quant à la continuité de l'ensemble de ces services et aides rendus par les provinces à nos membres.

A titre d'exemple, en matière d'environnement, le fonctionnaire sanctionnateur provincial est habilité à prononcer des sanctions administratives pour les infractions prévues aux règlements des communes. Lorsqu'une amende administrative est prononcée, son paiement revient aux communes et non à la province.

En logement, il existe des politiques spécifiques calquées sur les particularités provinciales. Par exemple, la province du Brabant wallon, où la pression foncière est forte, est très active en matière de politique du logement et d'accès à un logement. Le travail de sa régie foncière est très apprécié des communes et apporte une réelle réponse aux besoins locaux identifiés par celles-ci.

Partant de la nécessité de compenser les reports de charges et manques à gagner que la Région impose à nos membres, et considérant que, pour « reprendre » des compétences exercées par les provinces dans les matières visées par le projet de réforme sans violer la notion constitutionnelle d'intérêt provincial, la région doit démontrer la pertinence et la meilleure gestion de ces compétences par ses propres services, nous exigeons de la région qu'elle assure la reprise des services et subventions offerts par les provinces aux pouvoirs locaux et supra-locaux, avec un niveau de service et d'efficacité au moins équivalent (nous avons, en effet, observé que de nombreux projets menés avec les provinces bénéficiaient de facilités et rapidité de traitement particulièrement appréciables dans un contexte socio-économique peu compatible avec les lenteurs administratives), et sans surcoût ou perte de recettes pour les villes, communes, CPAS, ASBL communales, intercommunales, régies, zones de police et de secours ou SLSP.

Conclusion

Dans la mesure où la 6^e réforme de l'Etat confère aux Régions la possibilité de supprimer les institutions provinciales, l'UVCW ne remet pas en cause la volonté régionale de réformer lesdites institutions en limitant les domaines d'actions et moyens. Nous ne pourrions considérer de la même manière pareille démarche si elle visait à limiter les domaines d'actions des villes et communes, à l'égard desquelles les Régions ne disposent pas des mêmes pouvoirs de suppression institutionnelle, et dont la pertinence aux termes des principes de subsidiarité et d'autonomie locale ne saurait être remise en cause.

Toutefois, nous estimons que la réforme en profondeur des institutions provinciales, dont nous comprenons ce projet comme une première étape, doit être menée après réflexion approfondie sur le devenir de la supra-communalité, sur les échelles territoriales appropriées et les modes de gouvernance à y appliquer, en étroite collaboration avec l'UVCW. Nous entendons que cette réflexion précède les éventuelles prochaines étapes de la réforme des institutions provinciales. L'avenir des conseils provinciaux évoqué en préambule de la réforme en projet ne nous paraît pas satisfaisant en termes de stratégie de gouvernance territoriale.

Il nous semble par ailleurs que la destination des compétences transférées des provinces dans le cadre du présent avant-projet mériterait d'ores et déjà une réflexion plus poussée prenant en compte les niveaux communal et intercommunal.

Il importe que la Région poursuive son objectif de rationalisation en prenant en compte l'ensemble des niveaux de pouvoir, en particulier les niveaux communal et supra-communal, dans la réflexion sur la destination la plus pertinente des modes d'intervention provinciaux à maintenir.

En ce qui concerne les conséquences directes et indirectes de la réforme en projet sur les pouvoirs locaux, nous estimons que les villes et communes doivent être individuellement

(commune par commune) garanties de toute perte de moyens financiers, notamment par rapport aux obligations actuelles de transferts appliquées aux dotations du Fonds des provinces, relativement au soutien à la mise en œuvre et au fonctionnement des zones de secours comme des projets de supra-communalité. La base de calcul de cette garantie doit prendre en compte les montants du Fonds des provinces 2017.

Par-delà cette question du devenir des transferts obligatoires des dotations du Fonds des provinces vers les communes, nous estimons que les actions actuellement menées par les provinces en faveur des pouvoirs locaux doivent être garanties dans leur ensemble ; en reprenant à son compte l'action des provinces dans les domaines visés par l'avant-projet, la Région doit s'engager à maintenir, à l'avantage des villes, communes, CPAS, zones de secours et de police, régies et asbl locales, sans surcoût et sans alourdissement administratif qui nuirait à l'efficacité de la gestion des projets communaux (nous avons, en effet, observé que de nombreux projets menés avec les provinces bénéficiaient de facilités et rapidité de traitement particulièrement appréciables dans un contexte socio-économique peu compatible avec les lenteurs administratives), les services et subventions que les provinces mettent actuellement à leur disposition ni à l'efficacité de la gestion de projets communaux.

Enfin, ne pouvant considérer que la Région puisse dépouiller à l'envi les pouvoirs dits subordonnés, dont les villes et communes et intercommunales, nous tenons à rappeler la protection constitutionnelle du droit de propriété, qui commande qu'une juste compensation soit prévue en cas de privation de propriétés mobilières et immobilières. Nous estimons en outre que les parts des provinces dans les intercommunales ne peuvent leur être enlevées et qu'à terme, quoi qu'il adienne des institutions provinciales, les intercommunales doivent demeurer sous le contrôle des communes, qui, rappelons-le, les ont créées pour assurer la mise en œuvre efficace de pans de l'intérêt communal ; la Région dispose de suffisamment de pouvoirs de contrôle à leur égard dans le cadre des mécanismes de tutelle.

GDR/KVO/AMA/17.01.2019/cvd