

Fusion des communes - La Wallonie à la croisée des chemins

Auteur : Vandendorpe, Pierre

Promoteur(s) : Behrendt, Christian

Faculté : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

Diplôme : Master en droit, à finalité spécialisée en droit public et administratif (aspects belges, européens et internationaux)

Année académique : 2017-2018

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/4893>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.

Fusion des communes - La Wallonie à la croisée des chemins

Pierre VANDENDORPE

Travail de fin d'études

Master en droit à finalité spécialisée en droit public et administratif

Année académique 2017-2018

Recherche menée sous la direction de :

Monsieur Christian BEHRENDT

Professeur

RESUME

Quarante ans après la fusion des communes, et alors que la Région Flamande s'est lancée dans une politique de fusion de communes à plus ou moins grande échelle, voici un point sur l'état actuel de la compétence wallonne dans cette matière et les moyens qu'elle pourrait mettre en oeuvre pour soutenir une telle politique. Le travail abordera aussi les avantages et inconvénients réels d'une politique de fusion des communes en Wallonie, se penchera sur une comparaison avec les incitants flamands et proposera une hypothèse de fusion des communes basée sur le territoire des zones de police.

Remerciements

Tout d'abord, je tiens à remercier Monsieur le Professeur Christian BEHRENDT pour avoir accepté de superviser mon travail de fin d'études.

Aussi, je souhaite adresser mes plus sincères remerciements aux personnes ayant contribué à la réalisation de ce travail : Messieurs Charles HAVARD, Alain COENEN et Monsieur le député Pierre-Yves DERMAGNE.

Enfin, je n'oublie pas mes parents pour leurs encouragements au cours de mes études de droit.

TABLE DES MATIERES

I - INTRODUCTION	6
II - LA FUSION ORGANISÉE DE 1977	7
II.1 - Contexte	7
II.1.1 - La situation des communes avant 1977.....	7
II.1.2 - Les circonstances de la fusion.....	8
II.1.2.1 - La modification du mode de vie des communautés locales.....	8
II.1.2.2 - L'affaiblissement de l'autonomie communale.....	8
II.1.2.3 - La nécessité d'une restructuration globale de l'échelon communal.....	9
II.2 - La fusion de 1977	9
II.2.1 - Les critères conjoncturels.....	10
II.2.1.1 - Une commune "pilote".....	10
II.2.1.2 - Les moyens financiers disponibles.....	10
II.2.2 - Les critères géographiques, démographiques et légaux.....	10
II.2.2.1 - Une unité morphologique ou urbanistique.....	10
II.2.2.2 - La mentalité et le mode de vie des populations.....	11
II.2.2.3 - Une harmonie entre les zones d'aménagement territorial.....	11
II.2.2.4 - Obligation de fusions rurales dans certaines régions.....	12
II.2.2.5 - Respect des limites des provinces et des arrondissements.....	12
II.2.3 - Les critères de nature politique.....	12
II.3 - La procédure employée	13
II.4 - Le bilan	13
II.4.1 - Les succès.....	14
II.4.2 - Les craintes vérifiées.....	14
II.4.3 - Les effets néfastes imprévus.....	14
II.5 - L'impact sur le paysage des pouvoirs locaux en wallons	15
II.6 - Conclusion	16
III - LES FUSIONS VOLONTAIRE DE 2019 EN FLANDRE	17
III.1 - Analyse du Décret du 24 juin 2016	17
III.1.1 - Le principe de fusion volontaire.....	17
III.1.1.1 - Fusion.....	17
III.1.1.2 - Volontaire.....	17

III.1.2 - Le principe de contiguïté géographique.....	18
III.1.3 - La fusion des communes entraine <i>de facto</i> fusion des CPAS.....	19
III.1.4 - La fusion des personnels communaux.....	19
III.1.4.1 - Le Secrétaire communal.....	19
III.1.4.2 - Le Gestionnaire financier.....	20
III.1.4.3 - Les autres membres du personnel communal.....	20
III.1.5 - La fusion des moyens et des charges.....	21
III.1.5.1 - Le principe juridique : le transfert intégral des droits et obligations.....	21
III.1.5.2 - La reprise de dette communale comme incitant financier.....	21
III.1.6 - La fusion par voie décrétable.....	22
III.1.7 - La possibilité de changer le contour des provinces.....	23
III.2 - Mise en oeuvre du Décret du 24 juin 2016.....	23
III.2.1 - Les nouvelles entités.....	24
III.2.1.1 - Aalter.....	24
III.2.1.2 - Deinze.....	24
III.2.1.3 - Kruisem.....	24
III.2.1.4 - Lievegem.....	25
III.2.1.5 - Puurs-Sint-Amands.....	25
III.2.1.6 - Pelt.....	26
III.2.1.7 Oudsbergen.....	26
III.2.2 - L'émergence de ces entités après les élections d'octobre 2018.....	27
III.3 - Conclusion.....	27
IV - LA WALLONIE À LA CROISÉE DES CHEMINS.....	29
IV.1 - Le cadre décrétable actuel.....	29
IV.2 - Un décret organisant les fusions sur une base volontaire.....	30
III.2.1 - Un décret à l'image du Décret flamand du 24 juin 2016.....	30
IV.2.2 - Un décret incitatif ?.....	30
IV.2.2.1 - L'ajout d'un critère au Fonds des communes.....	31
IV.2.2.2 - Transfert de compétences.....	31
IV.3 - Un décret organisant les fusions sur base d'un plan global.....	32
IV.3.1 - Organisation des fusions sur base des zones de polices.....	32
IV.3.2 - Les organes représentatifs communaux.....	33
IV.3.3 - La création de districts.....	34

IV.3.4 - Les CPAS.....	34
IV.3.5 - Les conséquences externes d'une fusion générale et organisée.....	34
IV.3.5.1 - Les provinces.....	34
IV.3.5.2 - Les intercommunales.....	35
IV.4 - Conclusion.....	35
V - CONCLUSIONS.....	37
Bibliographie.....	40
Annexes.....	43

I - INTRODUCTION

La commune est, en Belgique, « *la structure territoriale et politique la plus proche du citoyen* »¹. Cet élément de proximité fait de la commune probablement l'entité politique la plus stable du pays. Pourtant les défis sont souvent impressionnants pour des entités qui ne comptent pas toujours des populations très importantes ou des moyens considérables. De ce fait, la restructuration du territoire communal constitue une question récurrente de l'histoire politique belge.

Évènement majeur de l'histoire politique belge, la fusion des communes de 1977, orchestrée par le Gouvernement Tindemans, a réorganisé le territoire communal belge pour le rationaliser et en faire le niveau de pouvoir que nous connaissons aujourd'hui.

Quarante ans après, et après avoir régionalisé la compétence des pouvoirs locaux, la question de la fusion des communes revient au devant de la scène. En Région flamande, d'abord, avec le Décret du 24 juin 2016 qui organise les fusions volontaires d'entités communales. Suite à son adoption, pas moins de 15 communes fusionneront le 1er janvier 2019.

Mais cette question se pose également en Wallonie, où l'absence de norme décrétable permettant ou organisant la fusion cantonne cette question à un aspect purement théorique. Pourtant les lignes semblent bouger et, avec la Déclaration de Politique Régionale 2017-2019, le Gouvernement wallon semble vouloir combler cette lacune législative.

La Région wallonne est donc à la croisée des chemins. Avec, derrière elle, l'épisode de fusion générale et forcée par le législateur national et, face à elle, l'expérience de fusions volontaires du législateur flamand, le législateur wallon va devoir choisir comment combler sa législation tout en tenant compte des succès et des échecs de chaque formule et sans oublier ses particularités régionales.

¹ C. HAVARD, Manuel pratique de droit communal en Wallonie, Bruxelles, Lacharte, 2016, 574 p., p. 1.

II - LA FUSION ORGANISÉE DE 1977

II.1 - Contexte

II.1.1 - La situation des communes avant 1977

En Belgique, l'échelon communal est le niveau de pouvoir le plus ancien de notre histoire, il s'agit aussi de l'un des seuls dont les ressorts géographiques sont anachroniques. En effet, on peut faire remonter l'origine du morcellement territorial communal au Décret du 14 décembre 1789². En 1831, la Constitution a reconnu tacitement le tracé des frontières communales, tel qu'il avait été établi préalablement par le régime français³. En d'autres termes, le morcellement du paysage local en Belgique est particulièrement ancien et se base sur une division en un très grand nombre d'entités cellulaires distinctes.

Par ailleurs, le tracé des frontières communales démontre un certain anachronisme, qui a posé plusieurs fois la question de sa modification à travers l'histoire de notre pays. En effet, nombre de communes ont des frontières délimitées par des éléments naturels, comme des cours d'eau ou des forêts. Ainsi, un très grand nombre de communes belges et wallonnes en particulier, ont des frontières correspondant avec la présence d'un bois ayant existé avant les défrichements de la fin du XVIIIe siècle⁴, ce qui ne rend pas compte d'une certaine actualité.

Depuis l'indépendance de la Belgique et la consécration de l'échelon communal, en 1831, jusqu'à nos jours, le nombre de communes a fluctué au cours du temps. Ces entités locales étaient en effet au nombre de 2 499⁵ en 1831. Et, dans un premier temps, on constate que leur nombre va même croître pour atteindre un seuil historique de 2 675 communes en 1928. L'important morcellement du territoire belge en un grand nombre d'entités communales distinctes ne va pas sans entraîner plusieurs problèmes. Aussi, entre 1928 et 1961, plusieurs fusions volontaires de communes ont lieu, diminuant leur nombre de 12 unités pour atteindre 2 663 communes. Il est déjà clair, à l'époque, qu'une fusion organisée et de grande ampleur est nécessaire pour diminuer drastiquement le nombre de communes belges.

C'est ainsi qu'en 1961, le gouvernement dirigé par Gaston Eyskens entreprend de s'attaquer au problème en incluant des dispositions législatives en rapport avec les pouvoirs locaux dans la Loi du 14 février 1961, dite "Loi Unique"⁶, en ses articles 91 à 95. Le gouvernement de l'époque décide d'assouplir les procédures permettant la fusion d'entités communales, dans le but d'amplifier le phénomène de fusions volontaires. Bien que, compte tenu du contexte

² R. SEVRIN, *Vers la fusion des communes de Wallonie*, Bruxelles, Fondation Joseph Jacquemotte, 1974, 111 p., p. 17.

³ R. SEVRIN, *Vers la fusion des communes de Wallonie*, Bruxelles, Fondation Joseph Jacquemotte, 1974, 111 p., p. 22.

⁴ R. SEVRIN, *Vers la fusion des communes de Wallonie*, Bruxelles, Fondation Joseph Jacquemotte, 1974, 111 p., p. 16.

⁵ J. MICHEL, *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, 135 p., p. 5.

⁶ J. MICHEL, *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, 135 p., p. 6.

socio-économique de l'époque, la Loi n'ait pas adjoint à cette nouvelle procédure un ou plusieurs incitants financiers, on observera un nombre conséquent de fusions volontaires durant les années 60. A la suite de la Loi Unique, le nombre de communes belges passera ainsi de 2 663 à 2 359⁷, soit un nombre inférieur à celui de 1831.

II.1.2 - Les circonstances de la fusion

Le contexte des pouvoirs locaux qui amena à l'adoption de la Loi du 23 juillet 1971 est particulièrement intéressant et, par bien des égards, il présente des similitudes avec des situations que nous pouvons observer aujourd'hui.

II.1.2.1 - La modification du mode de vie des communautés locales

La première raison qui a poussé le gouvernement et les parlementaires à imaginer une réforme globale de la répartition géographique de ce niveau de pouvoir tient à l'évolution même des entités locales.

En effet, petit à petit, les villages et les villes de moindre importance faisaient face à un phénomène de désertification⁸. A partir des années 60, le trajet domicile-travail a tendance à s'allonger. On constate des flux migratoires importants vers les centres urbains. Or, si les entités communales voyaient partir progressivement leurs habitants, elles n'en conservent pas moins les mêmes prérogatives et les mêmes charges. Mais ces mouvements migratoires entraînent *de facto* des diminutions de revenus pour les communes rurales. Aussi, il devient trop lourd pour les communes rurales, victimes de ces phénomènes, de continuer à assurer une administration communale ainsi qu'un enseignement communal.

Cela poussera le gouvernement à penser un plan d'ensemble pour rassembler les villages et les petites villes pour mutualiser les coûts d'une administration communale centralisée et d'un enseignement communal fonctionnel.

II.1.2.2 - L'affaiblissement de l'autonomie communale

L'autonomie communale, prévue à l'article 41 de la Constitution, veut que les communes puissent se saisir de n'importe quelle compétence, dans leur ressort territorial, si elles y ont un intérêt. Il s'agit là de l'une des plus anciennes dispositions de notre droit constitutionnel et, à ce titre, on peut parler de l'autonomie communale comme d'un principe constitutionnel en matière de pouvoirs locaux.

⁷ « Les fusions de communes : vers l'application de la loi du 23 Juillet 1971 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1975/13 n° 679, 32 p., p. 2.

⁸ J. MICHEL, *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, 135 p., pp. 12 à 14.

Or, si ce principe est présent dans notre ordre juridique depuis 1831, il n'en demeure pas moins que son application a connu des variations au cours du temps. Ces variations tiennent bien plus au contexte socio-économique ou politique qu'à des modifications législatives ou constitutionnelles.

En effet, comme nous l'avons évoqué au point *II.1.2.1*, un grand nombre de "petites communes", essentiellement rurales, se sont trouvées, dans les années 60, dans une situation financière difficile, vu l'accumulation des charges précédemment évoquée. Ce faisant, elles n'étaient plus capables d'assurer des compétences qu'elles avaient acquises en application du principe de l'autonomie communale. Par ailleurs, certains services étaient devenus bien trop coûteux, même pour des villes de plus grande ampleur. Tout cela avait poussé les communes à recourir à la création d'intercommunales⁹, afin qu'elles puissent gérer ensemble des compétences et assurer des services qu'elles s'étaient octroyées par le passé¹⁰.

Selon Joseph MICHEL, la multiplication du nombre d'intercommunales était devenu problématique. D'une part, ce niveau supra-communal sans existence constitutionnelle affaiblissait considérablement l'intérêt communal. Et, d'autre part, la multiplicité du nombre d'intercommunales, dont la création s'est faite sur des territoires différents qui parfois se chevauchaient et sans réelle cohérence, avait développé un phénomène d'opacité de l'échelon local, pourtant le plus proche du citoyen.

La fusion des communes telle que pensée en 1975 s'est aussi voulue une réponse au développement anarchique des intercommunales.

II.1.2.3 - La nécessité d'une restructuration globale de l'échelon communal

Le gouvernement Tindemans a envisagé la révision de la structure de l'échelon communal, sur base d'un plan d'ensemble¹¹. Il n'était donc plus question de soutenir des hypothèses éparses de fusions de communes volontaires, mais bien de s'atteler à une loi de fusion "forcée".

II.2 - La Fusion de 1977

Nous venons de le voir, un certain nombre de circonstances vont amener le gouvernement Tindemans à réaliser un plan audacieux de fusion générale et contrainte des communes. Il faut rappeler, à ce stade, le rôle déterminant du Ministre de l'Intérieur, Joseph Michel, dans ce processus.

⁹ Loi du 1er mars 1922 relative à l'association des communes dans un but d'utilité publique.

¹⁰ J. MICHEL, *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, 135 p., p. 15.

¹¹ J. MICHEL, *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, 135 p., p. 17.

Nous allons maintenant examiner les critères, dégagés par le Ministre de l'Intérieur, qui permirent le regroupement des communes en vue de cette opération inédite.

II.2.1 - Les critères conjoncturels

II.2.1.1 - Une commune “pilote”

Les communes fusionnées lors de la réforme de 1977 l'ont été sur base d'un modèle général. L'idée était de regrouper les communes périphériques autour d'une commune principale. Il s'agit là d'une traduction de la solidarité souhaitée par le Ministre dans la répartition des charges entre entités¹². Par ailleurs, cela apportait une réponse au problème soulevé au point *II.1.2.1* en rassemblant des communes touchées par des flux migratoires avec celles qui en avaient profité.

Par ailleurs, une disposition de ce type, permettait un regroupement des administrations communales vers cette commune “pilote”.

II.2.1.2 - Les moyens financiers disponibles

Fusionner les communes fut un moyen habile trouvé par le gouvernement Tindemans pour renflouer les caisses des pouvoirs locaux sans avoir à y investir de l'argent fédéral. Comme nous l'avons vu, les communes devaient faire face à une grande disparité quant à leurs moyens d'action. Cette situation se caractérisait, par ailleurs, par une absence de solidarité entre communes. Aussi, le gouvernement s'appuya sur cet état de fait à la fois pour justifier l'opération de fusion, mais également pour établir des critères permettant de concrétiser celle-ci. En fusionnant des communes désargentées avec des communes mieux loties, le gouvernement participa à une meilleure répartition des moyens au niveau local et dilua les dettes de plusieurs communes en difficulté.

II.2.2 - Les critères géographiques, démographiques et légaux

II.2.2.1 - Unité morphologique ou urbanistique

Le Ministre Joseph Michel tenait tout particulièrement, dans son plan, à prendre en compte les communes qui, par leur développement urbain, formaient déjà des unités urbanistiques. En d'autres termes, le gouvernement souhaitait profiter de cette réforme pour faire coïncider, autant que possible, la ville au sens géographique avec la ville comme entité juridique et locale distincte. Ainsi, le gouvernement privilégia la fusion des agglomérations et quasi-

¹² M. LAZZARI, P. VERJANS et A.-L. DURVIAUX, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors série, août 2008, pp. 27-34.

agglomérations entre elles et avec des entités dont la situation les rendaient inévitablement dépendantes de ces agglomérations¹³.

Aujourd'hui, 40 ans après l'exercice de fusion, l'accroissement des centres urbains, dont Liège et Charleroi sont les principaux, génère des externalités pour les citoyens des communes environnantes, qui ne sont pas prises en compte dans les flux financiers liés aux exercices locaux d'imposition. Par ailleurs, la Wallonie compte plusieurs agglomérations qui dépassent, et de très loin, les limites géographiques de leur commune, telle que fusionnée en 1977. La discordance entre l'aire urbaine au sens géographique et les limites des entités communales va en s'accroissant.

II.2.2.2 - Mentalité et mode de vie des populations

Si un critère purement géographique avait été appliqué strictement, la réforme de 1977 aurait pu conduire des populations sociologiquement très différentes à devoir cohabiter au sein de la même entité communale. Cela aurait amené à des situations inédites, puisque le morcellement du territoire local en quelques 2 359 communes distinctes garantissait à leurs habitants de côtoyer des personnes au mode de vie relativement similaire au leur.

Aussi, le paysage communal était tel que les habitants des communes de Belgique étaient particulièrement attachés à l'identité de leur localité. Cet attachement aux anciennes communes fut, par ailleurs, l'un des grands obstacles à l'opération de fusion. La création d'une nouvelle identité locale fut l'une des préoccupations de la réforme.

II.2.2.3 - Une harmonie entre les zones d'aménagement territorial

La Loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme avait posé les jalons fondamentaux de cette matière¹⁴. Moins d'une dizaine d'années plus tard, il n'était donc pas question de fragiliser le travail qui avait été accompli par une restructuration des pouvoirs locaux, même si celle-ci était nécessaire.

Le gouvernement se préoccupa donc de l'harmonie de l'ensemble afin de créer de nouvelles entités où les différentes zones d'aménagement territorial présentes sur la communes ne présenteraient pas une forme d'incohérence.

Par ailleurs, un autre grand principe voulait que l'on regroupe les zones industrielles sous une seule autorité communale, si possible¹⁵.

¹³ M. LAZZARI, P. VERJANS et A.-L. DURVIAUX, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors série, août 2008, pp. 27-34.

¹⁴ M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'urbanisme entre CWATUPE et CODT*, Bruxelles, Larcier, 2015, 892 p., p. 70.

¹⁵ J. MICHEL, *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, 135 p., p. 20.

II.2.2.4 - Obligation de fusions rurales dans certaines régions

Comme nous l'avons vu *supra*, aux points II.1.2.1 et II.2.1.1, la fusion de 1977 fut construite autour de l'idée que les communes rurales présentaient de grandes difficultés financières et logistiques et qu'il fallait donc les fusionner en communes de plus grande importance pour endiguer ce phénomène. Cependant, il n'était pas toujours possible d'appliquer ce schéma de fusion. Certaines régions du pays, notamment en province de Luxembourg, se caractérisent par une très grande ruralité. Tenter d'amener ces communes rurales et peu peuplées à fusionner avec des entités urbaines aurait amené à créer des "monstres" s'étendant sur des territoires immenses et sans grande cohérence du point de vue démographique et de l'aménagement du territoire. Il était donc capital de consacrer, à côté des grands principes caractérisant l'opération de fusion, une exception pour ces régions.

II.2.2.5 - Respect des limites des provinces et des arrondissements

Si le gouvernement Tindemans avait montré sa volonté claire de réformer le paysage des pouvoirs locaux, il n'en souhaitait pas moins conserver la cohérence historique des arrondissements et des provinces¹⁶. Ce dernier principe avait comme intérêt de n'entraîner aucun bouleversement de nature administrative, quant aux ressorts de certaines juridictions ou à l'organisation des élections.

Par ailleurs, le gouvernement prit soin d'insérer, à l'article 1er de la Loi du 23 juillet 1971, une exception à ce principe.

II.2.3 - Les critères de nature politique

Enfin, il faut noter un critère de nature officieux, à savoir un motif électoraliste¹⁷. De nombreuses nouvelles communes furent construites pour abriter des majorités communales dont la couleur avait été préméditée en fusionnant des entités pour leur tendance politique. Ainsi, avec le recul, on peut apercevoir un effet de *gerrymandering*¹⁸ dans le chef de la réforme.

Néanmoins, l'objectif "politicien" sous-jacent à la réforme de 1977 (placer l'une ou l'autre majorité dans certains territoires stratégiques) ne réussit pas toujours. Aussi, il existe des communes où, bien que l'on avait programmé l'avènement d'une majorité particulière, celle-ci n'arriva jamais en 40 ans¹⁹.

¹⁶ J. MICHEL, *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, 135 p., p. 20.

¹⁷ M. LAZZARI, P. VERJANS et A.-L. DURVIAUX, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors série, août 2008, pp. 27-34.

¹⁸ Définition universalis.

¹⁹ Voir Annexe 1.

II.3 - La procédure employée

La fusion des communes, tel qu'elle aboutit au moment du renouvellement des collèges communaux de 1977, fut le fruit d'un processus complexe dont nous pouvons remonter l'origine à la Loi du 23 juillet 1971 qui autorisait le Roi à modifier, par voie d'arrêté royal, le tracé des communes ainsi qu'à procéder à des fusions ou des absorptions de communes. Durant les débats parlementaires, cette disposition législative fut sujet à des vives interrogations des parlementaires, puisque la Constitution²⁰ prévoit que la modification du tracé des frontières d'une commune ne peut se réaliser qu'en vertu d'une loi.

C'est en 1974, à l'occasion de sa déclaration de politique générale, que le Gouvernement Tindemans décida de s'engager à fusionner le plus de communes possible avant les élections communales de 1976²¹. Le Ministre de l'Intérieur, Joseph Michel, prit donc l'initiative des travaux, il consulta les conseils communaux et les exécutifs provinciaux avant de présenter au Parlement ses arrêtés royaux, qui devaient être ratifiés par celui-ci afin de respecter le prescrit constitutionnel. Cependant, au milieu de ces consultations, le gouvernement invoqua l'urgence et ne sollicita pas l'avis de la section législation du Conseil d'Etat.

Un contentieux éclata devant les deux assemblées à propos de la possibilité pour les députés et les sénateurs, d'amender les arrêtés tels que déposés par le Ministre de l'Intérieur. Un véritable débat eut lieu sur l'interprétation du terme "ratification" présent dans la Loi du 23 juillet 1971²². Le Gouvernement, le Ministre porteur du projet en tête, soutenait que les députés n'avaient le pouvoir que de se prononcer "pour" ou "contre" la ratification des arrêtés, tels qu'ils avaient été déposés. Alors que les députés entendaient ne pas avoir perdu leur capacité d'amendement en adoptant la Loi du 23 juillet 1971. Finalement, ceux-ci eurent gain de cause et purent déposer des amendements à ces arrêtés royaux, malgré le caractère d'ensemble de ceux-ci.

En définitive, les arrêtés furent ratifiés "majorité contre opposition", le projet initial du gouvernement n'en fut que peu modifié.

II.4 - Le Bilan

Le bilan de la réforme de 1977 s'avère contrasté.

²⁰ Art. 7 Constitution.

²¹ M. LAZZARI, P. VERJANS et A.-L. DURVIAUX, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors série, août 2008, pp. 27-34.

²² Projet de loi de loi portant ratification d'arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 23 juillet 1971 concernant la fusion de communes et la modification de leurs limites et suppression des fédérations périphériques créées par la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, *Doc. Parl.*, Chambre, 1974-1975, n°652/1.

II.4.1 - Les succès

Vis-à-vis des objectifs que s'était fixé le gouvernement, à savoir la rationalisation des pouvoirs locaux et la pérennisation de bassins de vie ruraux en déclin, on peut y voir un certain succès.

Par ailleurs, alors que les débats au sujet du sort des personnels communaux furent enflammés²³, notamment au sujet des grades légaux, le recul donne à penser que cette transition fut majoritairement bien traitée par les nouvelles communes.

II.4.2 - Les craintes vérifiées

Certaines appréhensions soulevées par les députés et certaines questions de l'époque, sous-jacentes à la fusion, n'ont pas trouvé de réponse avec l'opération de fusion de 1977. Ainsi, rétrospectivement, on voit bien que les craintes de « charcutage électoral »²⁴ se sont avérées fondées. Par ailleurs, le développement des intercommunales n'a pas été stoppé par la rationalisation de l'échelon communal, alors qu'il s'agissait là de l'une des principales raisons à cette opération.

Par ailleurs, le passage en force de ce plan de fusion par le gouvernement donna l'impression d'un grand déni de concertation. Les mandataires locaux se plainquirent du peu de cas réservé à leur avis²⁵. Et la volonté du gouvernement de s'appuyer sur sa majorité pour faire passer *in fine* son texte renforça le sentiment d'une réforme aux visées électoralistes.

II.4.3 - Les effets néfastes imprévus

Il faut, enfin, évoquer les effets néfastes qui découlèrent de la fusion et qui furent moins évoqués pendant les débats parlementaires. En effet, on a constaté, depuis l'opération de fusion, qu'une distance nouvelle s'était creusée entre les mandataires locaux et les habitants²⁶. Par ailleurs, les plus grands espaces et la taille des administrations communales, même les plus petites, ont rendu le travail des mandataires communaux plus technique. Cela a conduit à un éloignement de l'échelon communal du citoyen, alors qu'il s'agissait, et qu'il s'agit

²³ Projet de loi de loi portant ratification d'arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 23 juillet 1971 concernant la fusion de communes et la modification de leurs limites et suppression des fédérations périphériques créées par la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, *Doc. Parl.*, Chambre, 1974-1975, n°652/1.

²⁴ M. LAZZARI, P. VERJANS et A.-L. DURVIAUX, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors série, août 2008, pp. 27-34.

²⁵ M. LAZZARI, P. VERJANS et A.-L. DURVIAUX, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors série, août 2008, pp. 27-34.

²⁶ M. LAZZARI, P. VERJANS et A.-L. DURVIAUX, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors série, août 2008, pp. 27-34.

toujours d'ailleurs, du niveau de pouvoir de proximité²⁷. On notera également que, compte tenu de la fusion, on a observé une diminution du nombre de mandats locaux²⁸ ; celle-ci entraînant une diminution des citoyens désireux de s'investir à l'échelon local²⁹.

II.5 - L'impact de la réforme sur le paysage des pouvoirs locaux wallons

Les arrêtés royaux organisant la fusion, tels qu'ils furent déposés par le Ministre de l'Intérieur devant les assemblées législatives, ne laissait subsister que 16% de communes wallonnes autonomes contre 34% de communes autonomes flamandes.

Au Sud du pays, la fusion atteignit des proportions bien plus importantes qu'en Flandre. On alla même jusqu'à fusionner 30 entités en une seule commune ! Par ailleurs, certaines fusions ont amené de nouvelles entités à devoir administrer des territoires importants, compte tenu de la particularité de la Wallonie : une région peu peuplée mais avec un territoire étendu. Le tableau³⁰ ci-dessous donne une vue de l'impact de la fusion des communes en Wallonie :

Nombre de communes qui fusionnèrent	Nombre de communes soumises à ce cas de figure
2	20
3	49
4	38
5	42
6	31
7	16
8	17
9	8
10	10
11	3

²⁷ Y. BAUTHIÈRE et A. PIROTTE, *Histoire de la Wallonie*, Fouenant, Yoran embanner, 2012, 367 p., p.280.

²⁸ Sur 24 063 mandataires locaux avant la fusion, on n'en compte plus que 12 553 après la mise en place de la réforme. Bien que, transitoirement, l'article 3 de la Loi du 23 juillet 1971 augmenta de 2 le nombre de conseillers communaux et de 1 le nombre d'échevins dans les nouvelles communes, pour la durée de 2 législatures communales.

²⁹ M. LAZZARI, P. VERJANS et A.-L. DURVIAUX, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors série, août 2008, pp. 27-34.

³⁰ J. MICHEL, *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, 135 p., p. 44.

Nombre de communes qui fusionnèrent	Nombre de communes soumises à ce cas de figure
12	3
13	1
14	2
15	2
16	3
19	1
25	1
30	1

Par ailleurs, comme nous l'avons dit, un petit nombre de 14 communes restèrent autonomes. Il faut noter que plus d'un tiers des nouvelles communes wallonnes n'atteindra pas 5 000 habitants³¹.

Ainsi, les 1 431 communes que comptait la Wallonie en 1976 devinrent les 262 communes actuelles. Cela ne représente plus que 18% du nombre d'origine.

II.6 - Conclusion

La fusion de 1977 a été la cible de nombreuses critiques, tant durant son élaboration qu'après son application. Les obstacles sur la route de cette réforme étaient multiples. L'absence de remise en question du résultat de cette réforme, durant quarante ans, reste tout de même la preuve de son efficacité dans son objectif de réorganisation des pouvoirs locaux.

Cette réforme imposée aux communes par le pouvoir législatif fédéral appliqua un plan d'ensemble, dont les critères ne reprirent pas la démographie, laissant ainsi subsister des communes peu peuplées. Ce choix de ne pas réorganiser les communes en leur imposant un seuil minimal en terme de population est à l'origine de la résurgence actuelle de la question de la fusion des communes.

³¹ B. DEMOULIN et J.-L. KUPPER (sous la direction de), *Histoire de la Wallonie, De la préhistoire au XXI^e siècle*, Toulouse, Privat, 2004, 431 p., p.333.

III - LES FUSIONS VOLONTAIRES DE 2019 EN FLANDRE

Dans un premier temps, nous analyserons *in abstracto* les dispositions décrétales flamandes, ensuite nous verrons l'état actuel du déploiement de la réforme sur le terrain.

III.1 - Analyse du Décret du 24 juin 2016

III.1.1 - Le principe de fusion volontaire

III.1.1.1 - Fusion

En cette matière, la Région flamande a pris une direction claire en se dotant de ce dispositif législatif pour recomposer son paysage local. Pour commencer, elle ne prévoit que des fusions d'entités communales existantes. Ainsi, la Région flamande se place dans un sillon traditionnel, en ne prévoyant pas d'hypothèse d'absorption d'une commune par une autre. Ce parti-pris a toute son importance. Dans une hypothèse de fusion, une ou plusieurs communes se lient ensemble pour former une nouvelle entité, une nouvelle personnalité juridique. En cas d'absorption, une ou plusieurs communes vont perdre leur(s) personnalité(s) juridique(s) au profit d'une autre qui conservera la sienne. Aussi, ne pourront s'appuyer sur le décret du 24 juin 2016 que les communes qui souhaiteraient abandonner leur personnalités juridiques pour en embrasser une nouvelle.

III.1.1.2 - Volontaire

Les articles 7 à 10 du Décret prévoient, outre la procédure applicable à la fusion de communes, que celle-ci se fera uniquement sur base volontaire. En effet, la procédure sera entièrement initiée par les conseils communaux des communes volontaires. Cela traduit, dans le chef des autorités flamandes, une absence de plan d'ensemble ou de volonté de revoir radicalement son paysage local. Il semble qu'au Nord du pays la priorité ne soit pas mise sur un redécoupage des administrations locales. A tout le moins, la Région flamande souhaite laisser aux communes, dont les populations et la géographie semblent identiques, la possibilité de mettre ensemble leurs moyens et leurs charges.

Néanmoins, les avantages à tirer d'une fusion de deux ou plusieurs entités locales sont importants en terme d'économie d'échelle mais aussi de simplification administrative. Le gouvernement flamand a prévu, concomitamment au vote du Décret du 24 juin 2016, un allègement de dette de 500 euros par habitant pour les communes qui s'engageraient sur la voie de la fusion.

La philosophie de ce décret est donc celle d'une fusion volontaire, mais fortement incitée par des incitants financiers.

La procédure de fusion, en elle-même, traduit cet aspect volontaire. Ce sont les conseils communaux des communes qui fusionneront qui ont l'initiative de la fusion et en déterminent la date³². Ce sont ces mêmes organes qui désignent le *gemeentesecretaris*³³ qui coordonnera la fusion³⁴ ; ils font de même pour le *financieel beheerder*³⁵ qui se chargera de la coordination des comptes³⁶. Les conseils communaux doivent introduire leur proposition de fusion auprès du gouvernement flamand³⁷ qui introduira cette proposition de fusion comme projet de décret auprès du parlement flamand³⁸.

Malgré ce caractère éminemment volontaire de la fusion, le Parlement doit tout de même se prononcer. Il n'est en effet pas possible de modifier les frontières d'une commune sans passer par une norme de rang législatif, dans ce cas-ci une norme décrétable. Le passage par le filtre du gouvernement lui permet, le cas échéant, de bloquer un projet de fusion qui lui semblerait déraisonnable ou injustifié. Outre le passage, rendu obligatoire par la Constitution³⁹, devant le parlement, la Région flamande a donc aménagé un passage par les responsables des pouvoirs locaux, garants de la cohésion du territoire flamand.

III.1.2 - Le principe de contiguïté géographique

L'article 6 du Décret donne les conditions pour que deux ou plusieurs communes puissent fusionner. Il s'ensuit que deux communes qui n'ont pas de lien géographique ne peuvent demander à fusionner. Ainsi, même si, comme on l'a vu, l'un des plus grands obstacles à la fusion de 1977 fut celui de réunir des populations parfois différentes et aux mentalités opposées, on constate que le Décret ne permet pas de fusionner à des communes, qui pourraient se sentir très proches mais sans lien géographique.

Le Décret semble toutefois apporter un palliatif en son article 6, alinéa 1er, 2°. En effet, celui-ci permet, par le truchement d'une fusion entre plusieurs communes existantes, de redessiner les frontières des communes en permettant la scission de certains villages d'entre elles. Néanmoins, il faut qu'au terme de l'opération de redécoupage communal l'on se trouve en présence de moins de communes qu'au départ.

³² Art. 7 Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

³³ Terme flamand pour désigner le directeur général.

³⁴ Art. 8, al. 1er Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

³⁵ Terme flamand pour désigner le directeur financier.

³⁶ Art. 8, al. 2 Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

³⁷ Art. 9 Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

³⁸ Art. 10 Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

³⁹ Art. 7 Constitution.

III.1.3 - La fusion des communes entraîne *de facto* la fusion des CPAS

Tout comme les administrations communales, les CPAS sont eux aussi fusionnés en cas de fusion volontaire de deux ou plusieurs communes. Ce sont les articles 38 à 56 du Décret qui organise la fusion de ces organismes distincts. C'est donc le Décret qui organise la question épineuse de la gestion du personnel ainsi que de la désignation de l'un des secrétaires du CPAS au poste de "secrétaire CPAS-coordonateur".

Pour le reste, le Décret du 24 juin 2016 ne crée pas de réelle révolution dans la structure architecturale des pouvoirs locaux dans la relation "commune-CPAS". Il aurait pourtant été susceptible de le faire, compte tenu des débats récents sur l'indépendance des CPAS vis-à-vis de l'institution communale qui sont en cours au Nord du pays. Et, dans son décret, la Région Flamande ne remet pas actuellement en cause le principe qui veut qu'il y ait un et un seul CPAS par commune.

III.1.4 - La fusion des personnels communaux

III.1.4.1 - Le secrétaire communal

Concernant la position essentielle de chef de l'administration communale, il appartient aux conseillers communaux des communes en voie de fusion de désigner l'un de leurs secrétaires communaux au poste de "*gemeentesecretaris-coördinator*"⁴⁰. Celui-ci recevra l'assistance de l'autre secrétaire communal ou des autres secrétaires communaux, en fonction du nombre de communes qui fusionneront.

Dans un premier temps, ce "*gemeentesecretaris-coördinator*" reçoit la responsabilité des tâches administratives inhérentes à la procédure de fusion⁴¹. Par ailleurs, celui-ci se voit attribuer les tâches de Secrétaire communal de la nouvelle commune, dès la fusion, jusqu'à ce qu'un nouveau Secrétaire communal ne soit désigné par la nouvelle entité⁴². Cette désignation par le nouveau conseil communal doit survenir dans les 6 mois qui suivent la fusion⁴³, selon une grille de critères énoncés à l'article 20 du Décret. Comme pour la nomination habituelle d'un nouveau secrétaire communal, le conseil communal peut fixer les conditions pour le poste qui lui semblent opportunes.

Le Décret flamand du 15 juillet 2005 reste par ailleurs applicable en cas de fusion de communes. Il est donc possible au secrétaire du CPAS de la nouvelle commune de cumuler ce poste avec celui de secrétaire communal⁴⁴. Le maintien de cette disposition dans ce cas de

⁴⁰ Art. 8, al. 1er Décret Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

⁴¹ Art. 8, al. 1er Décret Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

⁴² Art. 19, al. 1er Décret Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

⁴³ Art. 20, al. 1er Décret Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

⁴⁴ Art. 25 Décret Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

figure est intéressant, car nous nous trouvons précisément dans une situation dans laquelle le conseil communal a à sa disposition plusieurs personnes pouvant légitimement remplir le rôle de secrétaire communal.

III.1.4.2 - Le gestionnaire financier

Mutatis mutandis, les règles applicables à la désignation du secrétaire communal sont applicables au poste de gestionnaire financier de la nouvelle commune. Cela comprend la nomination, parmi les gestionnaires financiers des communes à fusionner, d'un “ *financieel beheerder-coördinator* ”⁴⁵, aux prérogatives similaires à celles de son homologue secrétaire communal.

Il est également possible, pour le conseil communal appelé à désigner le nouveau gestionnaire financier dans les 6 mois de la fusion⁴⁶, de désigner à cette charge le gestionnaire financier du CPAS⁴⁷, conformément à l'article 76, §3 du Décret communal du 15 juillet 2005.

III.1.4.3 - Les autres membres du personnel communal

La déclaration de fusion des conseils communaux concernés n'entraîne pas de changement pour les autres membres du personnel communal, qui conservent leurs prérogatives jusqu'à la date de fusion⁴⁸. A la date de la fusion, l'ensemble des personnels communaux est transféré à la nouvelle commune⁴⁹, où ils conservent la nature de leurs relations de travail ainsi que leur traitement et leurs avancées de carrière accumulées jusque-là⁵⁰.

Concernant le statut des agents communaux, le conseil communal de la nouvelle commune met au point un statut intermédiaire qui s'appliquera à tous ces agents à partir de la date de fusion, jusqu'à l'entrée en vigueur du statut de la nouvelle commune⁵¹. Ce statut doit être adopté par le conseil communal dans l'année qui suit la fusion effective des entités⁵². Dans le même délai, il adopte l'organigramme de la nouvelle commune⁵³.

⁴⁵ Art. 8, al. 2 Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

⁴⁶ Art. 23 Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

⁴⁷ Art. 26 Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

⁴⁸ Art. 29 Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

⁴⁹ Art. 27, al. 1er Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

⁵⁰ Art. 29, al. 1er Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

⁵¹ Art. 29, al. 2 Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

⁵² Art. 31, al. 2 Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

⁵³ Art. 31, al. 1er Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

Enfin, concernant le personnel enseignant subventionné des établissements d'enseignement communaux fusionnés, le Décret renvoie au Décret du 27 mars 1991.

III.1.5 - La fusion des moyens et des charges

III.1.5.1 - Le principe juridique : le transfert intégral des droits et obligations

L'entité issue de la fusion sera nécessairement une nouvelle entité juridique. L'ensemble des droits et obligations des entités qui disparaîtront lui seront transférés.. En l'état, le dispositif de fusion flamand ne permet pas, dans l'hypothèse d'une fusion de communes, à l'une des communes qui s'apprête à fusionner de transférer des biens, des droits ou des obligations à une autre entité juridique que la nouvelle commune qui émergera une fois la fusion effective⁵⁴. L'ensemble du patrimoine des communes à fusionner sera transféré automatiquement à la nouvelle commune, il s'agit d'un domaine de la fusion volontaire qui n'est pas modalisable par les communes.

III.1.5.2 - La reprise de dettes communales comme incitant financier

Il nous faut cependant préciser ici le mécanisme de l'article 58 du Décret du 24 juin 2016. Celui-ci prévoit, en effet, une reprise de dette équivalent à 500 euros par habitant pour les communes qui fusionneront le 1er janvier 2019 et qui auront introduit leur proposition de fusion auprès du Gouvernement flamand avant le 31 décembre 2017. Ainsi, on peut déduire de cette disposition que l'ensemble des charges des communes à fusionner seront effectivement transférées à la nouvelle commune, si celles-ci fusionnent le 1er janvier 2019. Rappelons cependant que le Gouvernement flamand prend à sa charge une partie de la reprise de la dette.

Cette disposition du Décret est particulièrement intéressante, outre son volet financier. Elle nous renseigne sur les intentions du législateur flamand quant à la taille des communes à fusionner. En effet, le Décret plafonne la reprise de dette à hauteur de 20 millions d'euros⁵⁵, ce qui signifie un coeur de cible de 40 000 habitants. Il faut aussi compter que le budget de la Région flamande alloué à la reprise des dettes communales dans le cadre de la fusion ne peut pas dépasser 200 millions d'euros⁵⁶. De cela, on peut raisonnablement estimer que ce décret de fusion a été étudié pour faire fusionner des communes peu peuplées, précisément celles qui doivent faire face au coût d'administrations communales autonomes lourdes financièrement.

Enfin, l'étude de cette disposition nous permet de relever le calendrier implicite de la Région flamande en matière de fusion des entités communales. Il en ressort que ce mécanisme de

⁵⁴ Art. 12 Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

⁵⁵ Art. 58, al. 1er Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

⁵⁶ Art. 58, al. 1er Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

reprise de dette n'a été étudié que pour les entités qui fusionneront dans la foulée des élections communales d'octobre 2018. Aucune disposition analogue n'existe pour des entités communales qui souhaiteraient procéder à une fusion au-delà du 1er janvier. Il est donc peu probable de voir des fusions de communes s'effectuer dans le futur, sans un incitant financier de cette taille.

III.1.6 - La fusion par voie décrétable

Comme nous l'avons vu avec la réforme de 1977, la Constitution prévoit que les contours d'une commune ne peuvent être modifiés que par une norme de nature législative. L'article 7 de la Constitution emploie le terme "loi" pour qualifier cette norme. En l'occurrence, ce terme englobe le décret et l'ordonnance, puisqu'il est présent dans un article de la Constitution antérieur à la première réforme de l'Etat. Ainsi, les communes flamandes qui souhaiteraient fusionner de manière volontaire ne disposent pas de la compétence de le faire, seul un décret adopté par le Parlement flamand le permet.

Puisqu'une fusion d'entités communales ne peut être réalisée qu'à travers une norme décrétable, vient la question de savoir à l'initiative de qui cette norme décrétable peut-elle être adoptée ? Le Décret prévoit que celle-ci revient au Gouvernement flamand⁵⁷. Cela nous semble assez logique pour deux raisons. La première est que c'est auprès de celui-ci que les conseils communaux désireux de fusionner doivent introduire leur proposition⁵⁸. En second lieu, le fait que ce soit un projet de décret qui présente la proposition de fusion permet l'application d'un filtre du gouvernement en charge des pouvoirs locaux. Cette façon de faire n'est pas sans rappeler la méthode préconisée par la Loi du 23 juillet 1971, qui prévoyait un dépôt d'arrêtés royaux à ratifier par les assemblées parlementaires⁵⁹. Bien que, dans le cas de la présente disposition, le législateur flamand ait habilement évité une controverse sur la capacité du Parlement flamand à amender les textes tels que déposés par le Gouvernement flamand. La nature décrétable du texte ne laisse subsister aucun doute sur la capacité de l'assemblée flamande d'amender un projet de décret de fusion. Par ailleurs, on ne trouve pas, à l'article 10 du Décret du 24 juin 2016, de mention à une proposition de décret, ce qui laisse supposer une absence d'initiative parlementaire dans ce domaine.

Outre la modification de frontières communales, il faut noter qu'une fusion volontaire communale peut potentiellement entraîner la modification de frontières provinciales⁶⁰. Et, là encore, la modification d'une telle frontière ne peut se faire qu'en vertu d'une norme de rang législatif⁶¹. Dans l'hypothèse d'une fusion de communes ne se trouvant pas dans la même

⁵⁷ Art. 10 Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

⁵⁸ Art. 9 Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

⁵⁹ Voir *Supra.* point II.3.

⁶⁰ Art. 10, al. 2 Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

⁶¹ Art. 7 Constitution.

province, le projet de décret doit préciser dans quelle province se situera la nouvelle commune.

Le projet de décret de fusion devra contenir une disposition similaire si les communes souhaitant fusionner ne se trouvent pas dans le même district provincial⁶².

III.1.7 - La possibilité de changer le contour des provinces

Comme déjà évoqué au point *III.1.6*, le Décret flamand du 24 juin 2016 permet la fusion de communes qui ne se trouveraient pas dans la même province, pour autant que leurs territoires soient adjacents⁶³.

Cette possibilité est innovante quand on se souvient que le respect du tracé des provinces était l'un des critères officiels suivis par le Ministre de l'Intérieur pour réaliser la fusion de 1977⁶⁴.

L'ajout de cette possibilité peut s'expliquer par l'affaiblissement progressif de l'échelon provincial au cours des quarante ans qui ont suivi la fusion des communes. La création, le développement des communautés et des régions et la reprise d'un certain nombre de compétences, jusque-là traitées par les provinces en vertu de l'intérêt provincial⁶⁵, ont amené à placer au second rang ce niveau de pouvoir, au Nord comme au Sud du pays. Dans un contexte où l'existence-même des institutions provinciales est remise en question, on constate donc que le législateur flamand ne se soucie plus de ménager les limites des provinces comme restriction à la capacité des communes de fusionner.

III.2 - Mise en oeuvre du Décret du 24 juin 2016

Après l'adoption du décret par le législateur flamand, on a pu constater un certain nombre de communes ont exprimé le souhait de faire usage de ses dispositions. Ces communes se sont donc engagées dans un processus de fusion, qui aboutira après les élections communales d'octobre 2018 et le remplacement des assemblées qui en découlera.

⁶² Art. 10, al. 3 Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

⁶³ Art. 6 Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

⁶⁴ Voir *Supra.* point *II.2.2.5*.

⁶⁵ Art. 41 Constitution.

III.2.1 - Les nouvelles entités

III.2.1.1 - Aalter

Les conseils communaux d'Aalter et Knesselare, respectivement 19 800 et 8 200 habitants, ont marqué leur accord pour une fusion dans deux décisions du 23 mai 2017. Ils ont notifié leur décision au Gouvernement flamand le 31 décembre 2017, conformément au Décret du 24 juin 2016. Le Parlement flamand doit encore se prononcer sur la fusion par la voie décrétale.

Lors des élections communales du 14 octobre 2018, les habitants de ces deux communes de Flandre Orientale se prononceront sur la composition du conseil communal de la nouvelle commune fusionnée qui prendra le nom d'Aalter. Le 1er janvier 2019, les actuelles communes d'Aalter et Knesselare cesseront d'exister et la nouvelle commune d'Aalter émergera comme personnalité juridique distincte. Cette nouvelle commune frôlera donc les 30 000 habitants et pourra profiter de l'incitant financier prévu par le Décret. Le Gouvernement flamand reprendra donc les dettes de ces deux entités à hauteur de 15 millions d'Euros.

III.2.1.2 - Deinze

Les conseils communaux de Deinze et Nevele, respectivement 30 900 et 12 100 habitants, ont marqué leur accord pour une fusion dans deux décisions du 24 août 2017. Ils ont notifié leur décision au Gouvernement flamand le 19 décembre 2017. Le Parlement flamand doit encore se prononcer sur la fusion par la voie décrétale.

Lors des élections communales du 14 octobre 2018, les habitants de ces deux communes de Flandre Orientale se prononceront sur la composition du conseil communal de la nouvelle commune fusionnée qui prendra le nom de Deinze. Le 1er janvier 2019, les actuelles communes de Deinze et Nevele cesseront d'exister et la nouvelle commune de

Deinze émergera comme personnalité juridique distincte. Cette nouvelle commune comptera quelques 43 000 habitants et pourra profiter de l'incitant financier prévu par le Décret. Le Gouvernement flamand reprendra donc les dettes de ces deux entités à hauteur de 20 millions d'euros.

III.2.1.3 - Kruisem

Les conseils communaux de Kruishoutem et Zingem, respectivement 8 100 et 7 500 habitants, ont marqué leur accord pour une fusion dans deux décisions du 14 novembre 2017, avant de notifier leur décision au Gouvernement flamand dans la foulée. Le Parlement flamand doit encore se prononcer sur la fusion par la voie décrétale.

Lors des élections communales du 14 octobre 2018, les habitants de ces deux communes de Flandre Orientale se prononceront sur la composition du conseil communal de la nouvelle commune fusionnée qui prendra le nom de Kruisem. Le 1er janvier 2019, les actuelles communes de Kruishoutem et Zingem cesseront d'exister et la nouvelle commune de Kruisem émergera comme personnalité juridique distincte. Cette nouvelle commune comptera quelques 15 600 habitants et pourra profiter de l'incitant financier prévu par le Décret. Le Gouvernement flamand reprendra donc les dettes de ces deux entités à hauteur de 7,8 millions d'euros.

Les conseils municipaux de Kruishoutem et Zingem ont décidé, plutôt que de reprendre le nom de l'une des deux entités antérieures à la fusion, de soumettre à consultation populaire le choix du nom de la nouvelle commune. Celle-ci a eu lieu avant le 14 novembre, permettant aux conseils communaux d'approuver du même coup la nouvelle appellation. Un jury populaire avait sélectionné 5 noms, sur proposition des habitants des deux communes. Finalement, à l'issue d'un vote via internet, les habitants des deux communes se prononcèrent à 61% des votants en faveur du nom Kruisem.

III.2.1.4 - Lievegem

Les conseils communaux de Waarschoot, Lovendegem et Zomergem, respectivement 7 900, 9 500 et 8 400 habitants, ont marqué leur accord pour une fusion dans deux décisions du 21 décembre 2017, avant de notifier leur décision au Gouvernement flamand dans la foulée. Le Parlement flamand doit encore se prononcer sur la fusion par la voie décrétable.

Lors des élections communales du 14 octobre 2018, les habitants de ces deux communes de Flandre Orientale se prononceront sur la composition du conseil communal de la nouvelle commune fusionnée qui prendra le nom de Lievegem. Le 1er janvier 2019, les actuelles communes de Waarschoot, Lovendegem et Zomergem cesseront d'exister et la nouvelle commune de Lievegem émergera comme personnalité juridique distincte. Cette nouvelle commune comptera quelques 26 000 habitants et pourra profiter de l'incitant financier prévu par le Décret. Le Gouvernement flamand reprendra donc les dettes de ces deux entités à hauteur de 12,9 millions d'euros.

Ici aussi une consultation populaire a permis de dégager le nom que prendra la nouvelle commune. 4 noms furent sélectionnés par un jury populaire pour la consultation qui rassembla quelques 4 110 habitants des 3 communes. A l'issue d'un vote réalisé du 6 au 26 novembre, le nom Lievegem l'emporta avec près de 55% des voix. Fait notable, cette consultation était ouverte à tous les habitants de la commune dès l'âge de douze ans.

III.2.1.5 - Puurs-Sint-Amands

Les conseils communaux de Puurs et Sint-Amands, respectivement 17 100 et 8 400 habitants, ont marqué leur accord pour une fusion dans deux décisions du 20 novembre 2017,

avant de notifier leur décision au Gouvernement flamand dans la foulée. Le Parlement flamand doit encore se prononcer sur la fusion par la voie décrétable.

Lors des élections communales du 14 octobre 2018, les habitants de ces deux communes de Flandre Orientale se prononceront sur la composition du conseil communal de la nouvelle commune fusionnée qui prendra le nom d'Aalter. Le 1er janvier 2019, les actuelles communes de Puurs et Sint-Amands cesseront d'exister et la nouvelle commune de Puurs-Sint-Amands émergera comme personnalité juridique distincte. Cette nouvelle commune frôlera donc les 26 000 habitants et pourra profiter de l'incitant financier prévu par le Décret. Le Gouvernement flamand reprendra donc les dettes de ces deux entités à hauteur de 13 millions d'euros.

III.2.1.6 - Pelt

Les conseils communaux d'Overpelt et Neerpelt, respectivement 15 250 et 17 100 habitants, ont marqué leur accord pour une fusion dans deux décisions du 18 décembre 2017, avant de notifier leur décision au Gouvernement flamand dans la foulée. Le Parlement flamand doit encore se prononcer sur la fusion par la voie décrétable.

Lors des élections communales du 14 octobre 2018, les habitants de ces deux communes de Limbourg se prononceront sur la composition du conseil communal de la nouvelle commune fusionnée qui prendra le nom de Pelt. Le 1er janvier 2019, les actuelles communes d'Overpelt et Neerpelt cesseront d'exister et la nouvelle commune de Pelt émergera comme personnalité juridique distincte. Cette nouvelle commune dépassera les 32 000 habitants et pourra profiter de l'incitant financier prévu par le Décret. Le Gouvernement flamand reprendra donc les dettes de ces deux entités à hauteur de 16 millions d'euros.

Dans le cas de la future commune de Pelt, les habitants des deux communes ont été invités à se prononcer sur le nom de leur nouvelle entité. Ils avaient jusqu'au 31 octobre 2017 pour le faire via internet. Pour cette consultation, les autorités des communes d'Overpelt et de Neerpelt décidèrent elles aussi d'ouvrir la capacité de voter à des résidents de moins de 18 ans (jusqu'à 12 ans). 74,62% des quelques 9519 personnes ayant participé au sondage se prononcèrent en faveur du nom Pelt.

III.2.1.7 - Oudsbergen

Les conseils communaux d'Opglabeeek et Meeuwen-Gruitrode, respectivement 10 300 et 13 000 habitants, ont marqué leur accord pour une fusion dans deux décisions du 26 juin 2017, avant de notifier leur décision au Gouvernement flamand dans la foulée. Le Parlement flamand doit encore se prononcer sur la fusion par la voie décrétable.

Lors des élections communales du 14 octobre 2018, les habitants de ces deux communes de Limbourg se prononceront sur la composition du conseil communal de la

nouvelle commune fusionnée qui prendra le nom de Oudsbergen. Le 1er janvier 2019, les actuelles communes d'Opglabeeek et Meeuwen-Gruitrode cesseront d'exister et la nouvelle commune de Oudsbergen émergera comme personnalité juridique distincte. Cette nouvelle commune dépassera les 23 000 habitants et pourra profiter de l'incitant financier prévu par le Décret. Le Gouvernement flamand reprendra donc les dettes de ces deux entités à hauteur de 11,5 millions d'euros.

Une consultation populaire fut organisée pour choisir le nom de la future commune d'Oudsbergen. 4 noms furent sélectionnés par un jury populaire pour une consultation ouverte à tous les habitants des deux communes âgés de 12 ans et plus. La consultation a été réalisée par internet, mais aussi dans les hôtels de ville des deux entités ainsi que dans les bibliothèques communales. Les résultats ont été annoncés le 9 mai 2017, 62,7% des habitants participants ont voté en faveur d'Oudsbergen.

III.2.2 - L'émergence des nouvelles entités après les élections d'octobre 2018

Lorsque les conseils communaux des communes souhaitant fusionner notifient leur intention au Gouvernement flamand, elle doivent inclure dans celle-ci la date de la fusion⁶⁶. En choisissant le 1er janvier 2019 comme date de fusion, les 15 communes qui se sont lancées dans le processus de fusion au cours de l'année 2017 ont souhaité faire l'économie de conseils communaux et de collèges échevinaux provisoires. En effet, lors des élections du 14 octobre 2018, les habitants de ces communes flamandes seront invités à se prononcer sur la composition des conseils communaux des nouvelles entités, et donc des collèges communaux qui en découlent. De cette façon, les nouveaux organes communaux seront installés selon le prescrit des articles 14 à 17 du Décret du 24 juin 2016⁶⁷.

III.3 - Conclusion

Aujourd'hui, on compte en Région flamande 308 communes, depuis la fusion des communes de 1977, complétée par la fusion anversoise de 1983. Ce nombre relativement important couplé au fait que, comme nous l'avons vu⁶⁸, cette grande opération de fusion ne se basa pas sur des critères démographiques a laissé subsister au Nord du pays un certain nombre de communes peu peuplées. Or, ces communes traversent aujourd'hui des situations financières similaires à celles qu'elles pouvaient traverser dans les années 60 et 70. La régionalisation de la compétence des pouvoirs locaux ainsi que la bonne santé financière de la Région flamande lui ont cependant permis de prendre ce décret inédit qui permettra de réduire à 300 le nombre de communes flamandes au 1er janvier 2019.

⁶⁶ Art. 7 Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

⁶⁷ Ces dispositions rappelant ou renvoyant simplement au Gemeentedecreet du 15 juillet 2005 et au Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet du 8 juillet 2011.

⁶⁸ Voir *Supra*, point II.2.1.

Après examen dudit décret, nous pouvons qualifier celui-ci de “sur-mesure” concernant la situation des communes flamandes. En promettant un incitant financier de taille, la Région flamande a permis à des communes peu peuplées de franchir le pas en ayant un argument à opposer à celui de la perte de leur identité locale, souvent mis en avant. Par ailleurs, le cadre du décret, se plaçant en marge des élections communales d’octobre 2018, lui permet de faire l’économie d’élections anticipées. En prévoyant, par ailleurs, un double plafond⁶⁹, la Région flamande visait explicitement à n’encourager que les fusions d’entités de moindre importance.

Enfin, il faut noter le caractère extrêmement complet du travail du législateur flamand qui, bien conscient qu’une opération de fusion représentait une véritable charge de travail pour les communes, leur a grandement facilité la tâche en prévoyant chaque étape de la fusion. Par ailleurs, il aura tenu compte des leçons de l’histoire et, comme le Gouvernement Eyskens avec la Loi Unique, se garda bien d’enfermer les communes désireuses de fusionner dans une procédure trop lourde, qui aurait mené ce projet de fusion à l’échec.

⁶⁹ Voir *Supra.* point III.1.5.2.

IV - LA WALLONIE À LA CROISÉE DES CHEMINS

Suite à l'expérience belge de fusion forcée en 1977 et le récent projet de fusion volontaire en Flandre, il nous faut à présent tenter de déterminer la place de la Région wallonne face à cette problématique. Ses 262 communes ne sont pas épargnées par les difficultés financières, particulièrement en matière de pension et de financement des hôpitaux. Assez récemment, la question des intercommunales a occupé une grande partie du débat, tout comme dans les années 60 et 70. De plus, mais cela dépasse notre propos, l'existence même des provinces est également remise en question, en Wallonie⁷⁰. Le paysage des pouvoirs locaux wallons est aux portes d'un très grand chantier. Pourtant, la Région Wallonne ne dispose d'aucune disposition décrétales permettant ou organisant une hypothèse de fusion de communes sur son territoire.

Les lignes semblent bouger petit à petit au Sud du pays. Avec la Déclaration de Politique Régionale 2017-2019, le Gouvernement wallon semble vouloir travailler à la fusion volontaire de petites communes. Ce point figure par ailleurs dans le programme de certains partis politiques francophones pour les élections communales d'octobre 2018⁷¹.

Nous allons donc, dans cette troisième partie, faire le point sur l'état de la législation en Région wallonne (point IV.1), avant de proposer une hypothèse de fusion volontaire basée sur le modèle flamand (point IV.2), et enfin examiner une hypothèse de fusion forcée comme celle du Ministre Joseph Michel (point IV.3) avant de conclure.

IV.1 - Le cadre décrétales actuel

Aujourd'hui, force est de constater que la Région wallonne ne dispose pas d'un cadre décrétales permettant ou organisant une fusion, même volontaire de communes. Cette carence législative rend toute hypothèse de fusion en Wallonie théorique et postule de l'adoption préalable d'un décret organisant cette procédure si particulière. Par ailleurs, la Constitution⁷² prévoit que deux ou plusieurs communes n'ont pas la capacité de modifier d'elles-mêmes le tracé de leurs frontières communales, donc de fusionner. *In fine*, si deux entités communales se rapprochaient au point de vouloir fusionner, le Parlement Wallon devrait tout de même adopter un décret pour autoriser la modification de leurs frontières communales, à ceci près qu'il n'aurait fixé aucun cadre pour se faire et se retrouverait à devoir adopter une norme, soit incomplète pour répondre à la demande immédiate de ces communes, soit adoptée trop tardivement pour pouvoir répondre de façon pertinente au souhait de ces entités.

Il faut néanmoins constater que la Région wallonne est face à une chance inédite de pouvoir profiter de ce vide juridique pour adopter un plan plus large de refonte des pouvoirs locaux. Ainsi, celle-ci se trouve à la croisée des chemins entre la possibilité d'imiter la Région

⁷⁰ Point 7.5 Déclaration de politique régionale wallonne 2017-2019 du 25 juillet 2017.

⁷¹ Point A.1.5. du programme du MR pour les élections communales et provinciales d'octobre 2018.

⁷² Art. 7 Constitution.

flamande et adopter un décret organisant et incitant les fusions volontaires, ou en reproduisant la réforme de 1977 et en forçant les communes wallonnes à fusionner. L'adoption d'un décret préconisant l'une de ces deux options exclura *de facto* l'autre. La volonté d'établir un plan global pour réorganiser les pouvoirs locaux étant le pivot de la réflexion que la Région doit avoir aujourd'hui.

IV.2 - Décret organisant la fusion sur base volontaire

IV.2.1 - Un décret à l'image du Décret flamand du 24 juin 2016

Comme analysé plus haut, le Décret flamand du 24 juin 2016 présente à la fois la caractéristique d'être extrêmement complet quant à une hypothèse de fusion, tout en présentant pour les communes un caractère procédural allégé. De ce fait, un décret calqué sur ce modèle serait particulièrement attractif pour les communes wallonnes. D'autant que, comme nous l'avons dit, la Région wallonne n'a pas la capacité de pouvoir offrir un avantage financier aussi important que la Région flamande, une disposition décrétable aussi peu contraignante serait donc la bienvenue.

Ainsi, la Région Wallonne pourrait donc adopter une disposition analogue à celle de la Région flamande en ce qu'elle réglerait, pour les communes, le sort du conseil communal, du collège communal, du directeur général, du directeur financier, du personnel communal, du CPAS et de la gestion financière de la nouvelle commune. De ce fait, les communes désireuses de fusionner n'auraient plus qu'à notifier au Gouvernement wallon leur intention, avant de laisser les dispositions du décret s'appliquer d'elles-mêmes lors de la fusion. L'expérience flamande nous montre ainsi que les communes en voie de fusion volontaire ont relativement peu de préoccupations jusqu'au 1er janvier 2019, ce qui leur permet de se concentrer sur des questions telles que le nom de la nouvelle entité ou encore le changement des noms des rues.

Quant à la procédure de fusion, mise en oeuvre par une décision du conseil communal, notifiée au Gouvernement flamand qui introduit le projet de décret de fusion auprès du Parlement, nous avons déjà relevé ses avantages indéniables⁷³.

IV.2.2 - Un décret incitatif ?

Le Décret flamand du 24 juin 2016 revêt un fort aspect incitatif⁷⁴, ce qui nous fait dire qu'il peut s'apparenter à un décret "sur-mesure" pour les communes que la Région flamande voulait voir fusionner. Dans l'hypothèse d'un décret organisant les fusions de communes sur base volontaire en Wallonie, il faut s'interroger sur le caractère incitatif de celui-ci. Le législateur wallon a-t-il intérêt à ce que certaines des communes de son territoire, notamment

⁷³ Voir *Supra.* point III.1.6.

⁷⁴ Notamment l'art. 58, al. 1er Decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016.

les moins peuplées, fusionnent ? Dans l'affirmative, le législateur wallon devra insérer dans son propre "décret fusion" une disposition reprenant un incitant de nature à décider certaines.

Certes, il ne fait pas de doute que la rationalisation des moyens, résultant d'une opération de fusion, constitue un avantage financier en lui-même pour les communes concernées. Néanmoins, force est de constater que cet avantage se retrouve contrebalancé par l'attachement viscéral des habitants à leur commune actuelle et à l'identité qu'ils se sont forgée en quarante ans. Par conséquent, la transcription dans ce décret d'un ou plusieurs critères ne serait pas superflue pour rendre les fusions de communes plus attractives.

IV.2.2.1 - L'ajout d'un critère au Fonds des communes

En termes de financement des pouvoirs locaux, un point incontournable de la dotation wallonne est le Fonds des communes, dont le budget ajusté était de 1 186 675 000 euros en 2017⁷⁵. Depuis 2008, ce fonds répartit cette dotation entre les communes wallonnes sur base de cinq critères⁷⁶. A côté de ces critères, il s'agirait d'insérer un sixième critère en rapport avec la fusion de communes.

Il faut noter que ces critères, ou plutôt ces sous-dotations, n'ont pas tous le même poids, le plus petit d'entre eux pesant 4,5% de la dotation totale et le plus grand 53%⁷⁷. Ainsi l'ajout d'un nouveau critère serait une façon relativement souple d'inciter les communes à fusionner. L'insertion d'un sixième critère accordant un financement aux communes ayant fusionnées inférieur à 5% de la dotation totale du Fonds des communes est donc envisageable.

IV.2.2.2 - Transfert de compétences

A la fois conséquence logique d'une fusion de communes à large échelle et mesure incitative, le transfert de nouvelles compétences aux communes pourra être examiné par l'autorité wallonne. En effet, des communes de plus grande envergure disposeront de moyens plus importants pour mener des politiques nouvelles et récupérer certaines compétences passées aux intercommunales ou laissées à des niveaux de pouvoirs supérieurs. Il s'agit là, d'ailleurs, du meilleur argument en faveur de la fusion volontaire de communes. De nouveaux moyens vont permettre de pérenniser les politiques locales en cours ainsi que de développer de nouveaux services de proximité pour le citoyen.

⁷⁵K. VAN OVERMEIRE, « Les finances communales - Les dotations (Fonds des communes, FSAS et compensations) », Union des Villes et Communes de Wallonie, novembre 2017, disponible sur <http://www.uvcw.be/publications/online/60.htm>.

⁷⁶ Art. L1332-9 Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004.

⁷⁷ Art. L1332-9 Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004.

IV.3 - Un décret organisant les fusions sur base d'un plan global

Adopter un décret similaire au Décret flamand du 24 juin 2016 n'est pas la seule option du législateur wallon. Sur base du prescrit constitutionnel qui impose une norme de rang législatif pour modifier les frontières communales⁷⁸, il pourrait très bien décider de procéder à la fusion lui-même en adoptant un décret qui imposerait la fusion "par le haut", comme en 1976.

La grande difficulté qui se présentera au législateur wallon sera de réussir à mettre sur pied un plan d'ensemble qui sera à la fois cohérent et rattrapera les erreurs du "Plan Michel", tout en ne tombant pas dans les dérives électoralistes qui menacent lors d'un exercice de ce type.

A l'heure actuelle, le principal défaut qui subsiste de la fusion de 1977 est l'absence de critère démographique. De nombreuses communes peu peuplées subsistent en Wallonie. Par ailleurs, une révision basée uniquement sur ce critère amènerait le législateur wallon à construire des entités à la population de taille moyenne répartie sur des territoires très étendus.

Enfin, il faut noter que, pour les observateurs et les acteurs de terrain avertis, les hypothèses de fusion volontaire s'avèrent improbables. La gestion de la dernière fusion des communes a poussé les mandataires communaux élus en 1977 à créer un esprit communal nouveau, que les habitants sont peu prêts à quitter. Par ailleurs, la création d'entités communales plus grandes éloignerait sensiblement les élus communaux de leurs concitoyens et amènerait la fin d'un certain nombre de politiques de proximité. Pour toutes ces raisons, les communes wallonnes semblent frileuses à l'idée de fusionner et la construction d'un plan d'ensemble organisé semble être la seule issue pour rationaliser les territoires communaux.

IV.3.1 - Organisation des fusions sur base des zones de police

L'exercice qui consiste à imaginer une fusion forcée des communes wallonnes, quarante ans après la fusion des communes, n'est pas simple. C'est pourquoi nous préconisons de baser le plan d'ensemble de fusion sur l'une des dernières formes de découpage du territoire local wallon, à savoir la Loi du 7 décembre 1998 qui organisa les zones de police.

En basant le plan d'ensemble de fusion des communes sur les zones de police, le nombre de communes wallonnes passerait de 262 à 72 communes. Il s'agirait donc d'une réforme de moindre ampleur que celle de 1977, dont le *ratio* de réduction était de 82% contre 73% pour une réforme des communes actuelles basées sur les zones de polices. Par ailleurs, cette réforme ne modifierait pas les entités communales des grandes agglomérations, qui forment des zones de polices uncommunales, comme Liège ou Charleroi. Les chefs-lieux des provinces de Brabant Wallon, de Liège et de Namur seraient préservés. Le chef lieu du Hainaut ne subirait une modification de ses frontières que de moindre importance, puisque Mons fusionnerait avec Quévy. Le chef lieu de la province du Luxembourg serait quant à lui substantiellement

⁷⁸ Art. 7 Constitution.

modifié puisque Arlon fusionnerait avec les communes de Attert, Habay et Martelange. Il n'y aurait plus de commune de moins de 10 000 habitants en Wallonie.

Une fusion de cette nature entraînerait *de facto* une modification de la gestion de la police locale. Toutes les zones de polices deviendraient des zones de polices uncommunales. L'ensemble des bourgmestres de Wallonie récupérerait donc leurs prérogatives pleines et entières de chefs de la police locale.

Il n'y aurait plus que deux communes à facilités en Wallonie, en lieu et place des neuf communes actuelles. Néanmoins, cette réforme ne créerait pas de commune dont le territoire se trouverait à cheval sur les territoires de la Région de langue allemande et celui de la Région de langue française.

Un plan de fusion de cette ampleur modifierait le contour des districts provinciaux, qui seraient grandement impactés. Mais, le législateur régional dispose de la compétence de modifier leur tracé à l'aide d'un décret⁷⁹, comme nous l'avons vu pour le législateur flamand au point *III.1.6*.

Enfin, déjà en 1998 certains observateurs ont fait remarquer que cette réforme pouvait servir de base à un nouvel épisode de fusion de communes⁸⁰. Par ailleurs, à travers les conseils et collèges des zones de polices, ces communes ont pris l'habitude de mener des politiques et des projets communs.

IV.3.2 - Les organes représentatifs communaux

La question du chef lieu de la nouvelle commune va poser question. Il s'agit d'une question centrale pour situer le siège des autorités de la nouvelle commune. Dans un cas de fusion volontaire, cette question peut être réglée par les conseils communaux engagés vers la fusion. Concernant les fusions forcées, il en va différemment.

La fusion de 1977 prévoyait de fusionner les communes autour d'une "commune-pilote". C'était donc tout naturellement que celle-ci devenait le chef-lieu de la nouvelle commune et abritait les autorités communales.

Puisque la fusion se base sur les zones de polices, nous préconisons de désigner comme chef lieu des nouvelles communes fusionnées, la ville abritant l'actuel commissariat central. Cela poursuivra l'objectif de rassembler les autorités communales et la direction de la police locale.

Enfin, il faut noter la diminution notable du nombre de mandataires locaux qui résulterait d'une telle opération. Néanmoins, celle-ci serait compensée, vis-à-vis du citoyen par des

⁷⁹ Art. 7 Constitution.

⁸⁰ Voir annexe 1.

assemblées communales plus grandes et donc toujours susceptibles de représenter les différents habitants des entités communales.

IV.3.3 - La création de districts

Tout comme la Région flamande l'a fait dans son Décret communal du 15 juillet 2005, la Région wallonne pourra adapter sa législation pour permettre à ses nouvelles communes de créer des districts communaux⁸¹. Ces districts wallons disposeraient des compétences que les conseils communaux nouveaux leur délégueraient, comme cela est en vigueur dans le droit flamand⁸².

L'adaptation de cette législation risque de s'avérer particulièrement nécessaire pour certains territoires qui présenteront la double particularité de s'étendre sur un grand territoire et de rassembler une population de plus de 100 000 habitants. On pense ainsi à une commune qui recouvrerait l'actuel territoire de la zone de police de Jodoigne ou de la zone de police boraine.

IV.3.4 - Les CPAS

Que ce soit une fusion volontaire ou forcée d'entités communales, celle-ci entraînera obligatoirement fusion des CPAS situés sur ces territoires. Il n'y aura donc plus qu'un CPAS par commune fusionnée sur base des zones de police. La mise en commun des moyens des CPAS actuel ne pourra qu'entraîner une rationalisation de leurs actions actuelles.

Il importera cependant de veiller à maintenir une accessibilité de proximité car les CPAS s'adressent, par définition, à des populations précarisées.

IV.3.5 - Les conséquences externes d'une fusion générale et organisée

IV.3.5.1 - Les provinces

Actuellement, les provinces sont un niveau de pouvoir en perte de vitesse. Dans sa Déclaration de Politique Régionale 2017-2019, le Gouvernement wallon, outre la fusion de communes, évoque leur suppression. Par ailleurs, l'intérêt provincial a lui aussi reçu une limitation⁸³. Si une fusion organisée et généralisée des communes wallonnes avait lieu et réduisait le nombre à 72, comme nous le présentons, il y aurait indéniablement des répercussions sur la viabilité des provinces.

⁸¹ Articles 270 et s. Gemeentedecreet van 15 juli 2005.

⁸² Article 282 Gemeentedecreet van 15 juli 2005.

⁸³ C.C. 25 mai 2005, n° 95/2005, considérants B.24 et suivants.

Des communes au territoire plus étendu, à la démographie plus importante et aux finances optimisées seraient également en position de reprendre des compétences laissées, par nature aux pouvoirs supracommunaux. Le champ de l'autonomie communale⁸⁴ sera *de facto* étendu et cela au détriment direct des provinces. Il n'est donc pas déraisonnable de penser qu'un nouveau plan de fusions communales organisé, surtout de cette ampleur, portera un dernier coup à la pertinence des institutions provinciales.

IV.3.5.2 - Les intercommunales

Les institutions provinciales ne seraient pas les seules à être remises en question du fait d'une telle réforme du territoire communal. Aujourd'hui, les critiques formulées à l'encontre des intercommunales sont fort similaires à celles déjà énoncées lors de la réforme de 1977⁸⁵. Ces dernières années ont vu un développement renforcé des intercommunales ; parallèlement, on constate que ce niveau de responsabilités n'est pas plus clair pour le citoyen que par le passé.

En ramenant le nombre de communes wallonnes à 72, il sera possible de ramener dans le giron communal certaines compétences qui ont été mises en commun entre les communes et qui ont mené à un accroissement sans précédent des intercommunales⁸⁶.

Ainsi, avec une diminution du nombre de communes et un renforcement de l'échelon communal, la présence des mandataires locaux dans les intercommunales qui traitent de ces matières pourra être clarifié et rationalisé.

IV.4 - Conclusion

Le paysage des pouvoirs locaux en Région wallonne, comme en Région flamande, est actuellement sujet à de nombreux débats. La fusion des communes wallonnes s'inscrit pleinement dans la réflexion qui doit avoir lieu dans ce domaine. Jusqu'ici, le Gouvernement wallon s'est cantonné à une déclaration d'intention dans sa Déclaration de politique régionale, en 2017. La Wallonie, n'ayant aucun instrument d'organisation de fusions communales dans sa législation, se trouve donc à la croisée des chemins. Le législateur wallon va devoir faire le choix entre l'adoption d'une norme décrétable souple et incitative, favorisant des fusions ponctuelles de petites communes, ou l'adoption d'un plan organisé de fusions communales. Dans ce cadre, une fusion sur base des 72 zones de police wallonnes pourrait s'avérer déterminante et orienter les futurs choix de la Région vis-à-vis de la régulation des intercommunales et de l'existence des provinces. Enfin, une réforme de ce type préserverait

⁸⁴ Art. 41 Constitution.

⁸⁵ Voir *Supra*. point II.1.2.2.

⁸⁶ C. GOETHALS, « La physionomie des intercommunales en Belgique », Les @nalyses du CRISP en ligne, 14 mars 2017, www.crisp.be.

les entités communales des grandes agglomérations et replacerait l'intégralité des bourgmestres wallons dans leurs fonctions de chef de la police locale.

V - CONCLUSIONS

Niveau de pouvoir le plus proche du citoyen, la commune a vu son territoire changer au cours du temps. Le nombre de communes n'a pas cessé de varier depuis l'indépendance de la Belgique jusqu'à la réforme de 1977 qui stabilisa leur nombre à 589. L'élément de proximité est absolument central dans la relation des citoyens à cette entité à part. De ce fait, le développement de nouveaux moyens de communication et de transport rendit anachronique la subdivision du territoire en 2 359 communes, dans les années 70. Quarante ans après, les limites géographiques des communes actuelles semblent bien dépassées. Par ailleurs, des défis colossaux, tenant à la gestion du personnel communal et à la pérennisation des politiques locales, se font jour.

La question de la fusion des communes revient donc avec une variante un peu particulière : la compétence des pouvoirs locaux a été régionalisée. Les régions sont donc libres de trouver, chacune pour ce qui la concerne, une réponse à cette question. Cette donnée nouvelle a amené la Région flamande à adopter un décret organisant les fusions communales sur une base volontaire, proposant un incitant financier à la clef. Le Décret du 24 juin 2016 reflète parfaitement la volonté du législateur flamand d'amener à fusionner ses communes les moins peuplées, exposées aux difficultés budgétaires que représente la gestion d'une administration communale complète.

De son côté, la Région wallonne, ne disposant d'aucune norme traitant d'une fusion contemporaine de communes, se trouve à la croisée des chemins. Face à la nécessaire révision du paysage des pouvoirs locaux, le législateur wallon devra faire un choix entre une fusion suivant un plan d'ensemble cohérent et suivre l'exemple flamand en adoptant un dispositif législatif organisant de façon souple les fusions communales sur base volontaire. Si la Région wallonne décidait d'adopter à un nouveau plan de fusions forcées, il y aurait une certaine cohérence à ce que celui-ci se fasse sur base des actuelles zones de polices. Le Sud du pays ne compterait alors plus que 72 communes, mais celle-ci reflèteraient une cohérence géographique indéniable. Par ailleurs, il n'y aurait plus d'entité de moins de 10 000 habitants, permettant ainsi d'assurer la viabilité sur le long terme des politiques locales menées par les communes. La rationalisation qui s'en suivrait en terme de moyens employés et de nombre de mandataires locaux serait considérable.

On aurait tort de considérer qu'une réforme portant sur la subdivision du territoire communal n'aurait que des impacts propres à ce niveau de pouvoir. Un nouvel épisode de fusions communales important ouvrirait la porte à la remise en question des entités provinciales comme des intercommunales. La rationalisation des moyens qui déboucherait inévitablement de cette réforme entrainerait les communes vers l'appropriation de nouvelles compétences et la récupération de certaines d'entre-elles laissées à un niveau supracommunal souvent considéré comme peu lisible par le citoyen. Dans ce cadre, la question de la fusion des communes pourrait être le détonateur qui amènerait à un questionnement sur la légitimité de ces niveaux de pouvoir et donc sur la composition des pouvoirs locaux dans leur ensemble.

Plus que jamais la Région wallonne est face à un choix capital sur la nature de son futur décret “Fusion”. L’impact de celui-ci sera potentiellement considérable quant à l’évolution du paysage des institutions locales. Les nouvelles technologies ont amené une relativisation des distances et des populations. En cherchant à s’accrocher à un grand nombre de singularités locales, la Région wallonne ferait subsister ce qui s’apparente de plus en plus à un anachronisme local.

BIBLIOGRAPHIE

I - Législation

- Constitution belge coordonnée le 17 février 1994, *M.B.*, 17 février.

Lois spéciales :

- Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août.

Lois :

- Loi du 1er mars 1922 relative à l'association des communes dans un but d'utilité publique, *M.B.*, 16 mars.
- Loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, *M.B.*, 15 février.
- Loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, *M.B.*, 12 avril.
- Loi du 23 juillet 1971 concernant la fusion des communes et la modification de leurs limites, *M.B.*, 6 août.
- Loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, *M.B.*, 24 août.
- Loi du 30 décembre 1975 portant : 1° ratification d'arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 23 juillet 1971 concernant la fusion des communes et la modification de leurs limites ; 2° suppression des fédérations périphériques créées par la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, *M.B.*, 23 janvier 1976.
- Loi du 14 juillet 1982 portant ratification d'arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 23 juillet 1971 concernant la fusion des communes et la modification de leurs limites, *M.B.*, 17 juillet.
- Loi du 23 décembre 1982 portant ratification d'arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 23 juillet 1971 concernant la fusion des communes et la modification de leurs limites, *M.B.*, 29 décembre.
- Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999.

Décrets :

- Décret flamand du 5 juillet 2002 fixant les règles d'attribution et de répartition du Fonds flamand des communes, *M.B.*, 31 août.

- Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *M.B.*, 12 avril 2004.
- Décret communal flamand du 15 juillet 2005, *M.B.*, 31 août.
- Décret flamand du 8 juillet 2011 concernant l'organisation des élections locales et provinciales et modifiant le décret communal du 15 juillet 2005, le décret provincial du 9 décembre 2005 et le décret du 19 décembre 2008 sur l'organisation des CPAS, *M.B.*, 25 août.
- Décret flamand du 24 juin 2016 relatif aux règles pour la fusion volontaire de communes et modifiant le décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des communes, du décret communal du 15 juillet 2005, du décret provincial du 9 décembre 2005 et du décret sur les élections locales et provinciales du 8 juillet 2011, *M.B.*, 19 août.

II - Jurisprudence

- C.C., 25 mai 2005, n°95/2005 (disponible sur <http://www.const-court.be/>).

III - Doctrine

- BAUTHIÈRE, Y., PIROTTE, A., *Histoire de la Wallonie*, Fouenant, Yoran embanner, 2012, 367 p.
- CRISP, « Les fusions de communes : vers l'application de la loi du 23 Juillet 1971 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1975/13 n° 679, 32 p.
- DEMOULIN, B., KUPPER, J.-L. (sous la direction de), *Histoire de la Wallonie, De la préhistoire au XXIe siècle*, Toulouse, Privat, 2004, 431 p.
- C. GOETHALS, « La physionomie des intercommunales en Belgique », Les @nalyses du CRISP en ligne, mars 2017, disponible sur www.crisp.be.
- HAVARD, C., *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Bruxelles, Lacharte, 2016, 574 p.
- LAZZARI, M., VERJANS, P., DURVIAUX, A.-L., « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors série, août 2008, pp. 27-34.
- MICHEL, J., *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, 135 p.
- PÂQUES, M., VERCHEVAL, C., *Droit wallon de l'urbanisme entre CWATUPE et CODT*, Bruxelles, Larcier, 2015, 892 p.
- SEVRIN, R., *Vers la fusion des communes de Wallonie*, Bruxelles, Fondation Joseph Jacquemotte, 1974, 111 p.

- VAN OVERMEIRE, K., « Les finances communales - Les dotations (Fonds des communes, FSAS et compensations) », Union des Villes et Communes de Wallonie, novembre 2017, disponible sur <http://www.uvcw.be/publications/online/60.htm>.

IV - Divers

Travaux parlementaires :

- *Doc. Parl.*, Chambre, 1974-1975, n°652/1.
- *Doc. Parl.*, Chambre, 1974-1975, n°652/10.

Déclaration de politique régionale :

- Déclaration de politique régionale wallonne 2017-2019, 25 juillet 2017.

Autres :

- Programme du Mouvement Réformateur (MR) pour les élections communales et provinciales d'octobre 2018.

ANNEXES

- Annexe 1 : Charles HAVARD, Directeur général de la commune de Visé
- Annexe 2 : Alain COENEN, Directeur général de la commune de Beyne-Heusay
- Annexe 3 : Pierre-Yves DERMAGNE, Chef de groupe PS au Parlement wallon

Annexe 1 : Interview de Monsieur Charles HAVARD, Directeur général de la commune de Visé

Interview réalisée à Visé, le 15 novembre 2017 :

La fusion des communes est un sujet qui revient sur le devant de la scène depuis plusieurs mois. On pointe sans arrêt les avantages financiers d'une telle opération. Est-ce que vous constatez, dans la pratique, qu'il y aurait des avantages à une fusion de communes ? Ou, au contraire, est-ce un gadget ?

Oui, cela est un petit peu un gadget. On ne peut pas expliquer les fusions de communes sans revenir au passé, ni faire du droit comparé. Avant 1977, on en avait déjà eu, Blégny et Trembleur, Grâce et Hollogne, par exemple. Cela s'était fait sur base volontaire. En 1977, c'était obligatoire. Visé, par exemple, a eu une fusion mal faite. D'autres communes en ont eu une rationnelle. Si la fusion de 1977 avait été faite sur base volontaire, on l'aurait faite autrement ou on ne l'aurait pas faite du tout. Cheratte n'en voulait pas. Si on avait laissé les vieilles communes décider, cela n'aurait pas été fait. La preuve, c'est la France. Là aussi on peut fusionner des communes sur une base volontaire mais on a encore 36 656 municipalités (dont 5 ont d'ailleurs un chiffre de population de 0 habitant, dans le secteur de Verdun). En France, la population moyenne d'une municipalité est de 430 habitants, contre 11 265 habitants en Belgique. En Allemagne, c'est une moyenne de 13 000 habitants par commune. On voit bien que lorsque l'on n'impose pas les fusions, cela n'a pas le même effet. Les esprits de clocher demeurent. En Flandre, on annonce que 15 communes vont fusionner pour devenir 7 nouvelles communes, c'est beaucoup quand même.

Concernant l'intérêt à la fusion, il faudrait aller voir des analystes financiers. Dans les années 70, la fusion a été une bonne chose du point de vue financier. On a augmenté les capacités d'action, les possibilités d'achat de matériel aussi. Par exemple, comment peut-on avoir un architecte communal dans une petite commune ? Ici, à Visé, on a une administration presque suffisamment charpentée. A Oupaye, il y a 25 000 habitants, ils ont une meilleure administration communale. Si nous pouvions fusionner avec la commune de Dalhem (7 000 habitants), on atteindrait aussi ce nombre d'habitants, et je vois bien comment on pourrait rationaliser et organiser les choses. Mais cela s'apparenterait à une absorption. Pourtant, il y aurait une logique à ce que nous fusionnions car nous échangeons régulièrement nos populations. Les bourgeois de Visé vont vers Dalhem et les locataires sociaux de Dalhem viennent chez nous. Malgré cela, on voit bien que ces populations ne seraient pas en accord, s'il y avait fusion, notamment sur des sujets comme l'impôt, nous avons des impôts communaux plus élevés. Mais si vous imaginez une fusion en Fléron et Beyne-Heusay, c'est pareil.

En Ardenne, on peut fusionner des communes, c'est vrai, mais cela créera des communes peu peuplées avec un territoire très important à gérer.

Si la Wallonie adoptait des dispositions en matière de fusion de communes, et elle le fera, est-ce que nous les utiliserions ? Je ne le crois pas. Il y a trop de facteurs centrifuges. Il y a une inimitié profonde entre les mandataires de Visé et ceux d'Oupaye, par exemple. On ne côtoie pas les membres de sa zone de police. Et puis, on sait ce que l'on a, on ne sait pas ce que l'on aura. Par contre, des communes comme Bassenge et Juprelle pourraient fusionner car leurs populations y ont un intérêt, ils ont le même mode de vie. Ce qui est sûr, c'est que l'outil qui

permette la fusion doit exister. Pour que cela marche, il faudrait des fusions obligatoires. Il ne faut pas rouvrir la boîte de Pandore de 1976. La fusion des zones de police, on ne nous a pas laissé le choix. Les raisons personnelles jouent beaucoup. Certains ont préconisé que les fusions des ZP préfigurent les fusions de communes. Mais la fusion de communes et la fusion des ZP ont été décidées par le fédéral, là c'est la Région wallonne qui doit la lancer. Or, on ne parvient pas à superposer les tranches de la lasagne supracommunale (tourisme, zones de secours, etc.) sur le prisme des zones de polices. Il y a des institutions publiques qui existent. Si des analystes financiers prouvaient que cela serait plus efficace, alors il faudrait imposer ce modèle de fusion, par le prisme des zones de police. Si on réalise une fusion volontaire, on rebat les cartes. Ce qui est clair, c'est qu'il ne faut pas revoir les frontières internes des nouvelles communes.

Voyez-vous des obstacles, tant pratiques que légaux, à la fusion des communes, en Wallonie ?

L'obstacle majeur, c'est l'esprit des habitants, qui a été créé en 1976 afin de tisser un lien entre les citoyens des nouvelles communes fusionnées. Les mandataires ont joué un rôle essentiel dans ce domaine. Les citoyens ont le besoin de ressentir une appartenance à quelque chose. Il faudrait aussi veiller à ne pas créer des mastodontes. En Belgique, nous avons déjà atteint un bon niveau de population par commune.

Mais, ce qui est sûr c'est que mettre en place administrativement tout cela, ce n'est pas difficile du tout. On l'a fait pour les zones de police. Le plus difficile, ce sera de gérer les agents communaux.

La Région wallonne n'est pas renommée pour sa bonne santé financière, pourrait-on imaginer qu'elle décide de trouver un autre incitant à la fusion que les 500 euros par habitant promis par la Flandre ? Et lequel ?

La Flandre a un surplus budgétaire, ce qui n'est pas le cas de la Wallonie. Mais on peut trouver. A travers le Fonds des communes, on peut donner un bonus au détriment des autres communes qui ne fusionneraient pas, puisque c'est une enveloppe fermée. Si Visé fusionnait avec Dalhem, dans l'hypothèse d'un incitant financier similaire à celui de la Flandre, nous recevions 12 millions d'euros. C'est énorme ! Ce serait l'équivalent de quatre beaux chantiers communaux. Est-ce que ce serait suffisant pour soutenir une fusion, néanmoins ? En tous cas, c'est déjà pas mal.

La Région wallonne a comme incitant la persuasion interne que l'on va y gagner. Ce qui compte, c'est l'avantage structurel que l'on va en retirer. Ce ne sont pas des gains forcément financiers, mais plus en terme d'efficacité.

Après, il faut des dossiers bien bétonnés en terme de GRH, mais si on avait une personne en plus ici, on pourrait absorber Dalhem.

L'accord du nouveau Gouvernement wallon traite notamment de la suppression des provinces. Si cet objectif était réalisé, la fusion des communes deviendrait-elle incontournable ?

En terme institutionnel, on est très conservateur. Mais cela finirait par arriver. Depuis l'état fédéral, les provinces ne se justifient plus. Avec de plus grosses communes, nous pourrions reprendre les activités utiles de la province, comme le sport. L'enseignement provincial, ce sera la Communauté française qui le reprendra. Cela justifierait un peu plus la suppression des provinces. D'autant que celles-ci forment un pouvoir fort opaque. Aujourd'hui, on voit bien que les communes ont dépassé les provinces. A l'échelon communal, on est bien plus en lien direct avec la Région wallonne depuis la suppression de la tutelle des provinces.

Et sur les intercommunales ?

Je ne crois pas qu'il y aura un réel impact de ce point de vue. Même en cas de superfusion de type zone de police, on ne va pas reprendre le gaz ou l'électricité. On pourrait juste avoir notre corps de pompiers. Mais cela nous déforcerait au niveau provincial. En cas de soucis, actuellement le corps de Liège intervient toujours. Gérer nous-même nos maisons de repos, en revanche, ce serait concevable. Bref, cela n'aura globalement pas d'incidence, sauf quelques services ça et là. Les intercommunales dépassent largement le schéma des communes même en cas de fusion à six.

N'y a-t-il pas un risque de fusion politique, en cas de fusions communales ?

Si on est sur une hypothèse de fusion volontaire, celle-ci ne relèvera que de choix locaux. Alors qu'en cas de fusion forcée venant d'en haut, des barons locaux avec des accès dans les cabinets pourraient intervenir.

Monsieur Havard a tenu à faire une remarque personnelle avant la fin de notre entretien :

Une fusion volontaire, ce serait faire l'inverse de ce qui se passe en Catalogne ou du vote en Padanie. La Catalogne souhaite quitter l'Espagne, elle trouve qu'elle lui verse trop d'argent. Le Nord de l'Italie estime le Sud trop paresseux. La Flandre souhaite une autonomie accrue. Organiser une fusion de communes, ce serait la marche à suivre plutôt que de vouloir refragmenter une Europe moyen-âgeuse, on se grossirait pour être plus solides. Il y a un principe d'égoïsme au centre des deux opérations. Le risque que l'on encourt, c'est que les communes riches fusionnent pour que celles-ci restent entre-elles.

Annexe 2 : Interview de Monsieur Alain COENEN, Directeur général de la commune de Beyne-Heusay

Interview réalisée à Beyne-Heusay, le 22 novembre 2017 :

La fusion des communes est un sujet qui revient sur le devant de la scène depuis plusieurs mois. On pointe sans arrêt les avantages financiers d'une telle opération. Est-ce que vous constatez, dans la pratique, qu'il y aurait des avantages à une fusion de communes ?

Le changement de majorité en Wallonie va dans le sens de la fusion. On parle de fusion des communes, mais aussi de fusion entre les communes et les CPAS ainsi que de fusion des provinces. On va vers une logique plus alignée que la Flandre, où l'on prévoit d'extraprovincialiser Gand et Anvers. Chez nous, tout dépendra des élections de 2019. Puisqu'il faut un décret spécial pour supprimer les provinces, il faudra tenir compte de ces résultats. En tous cas, les outils sont là pour fusionner. On pourrait donc avoir bientôt un bouleversement des institutions traditionnelles belges.

Concernant la fusion des communes, en 1977 on avait aussi dit que c'était une opération qui entraînerait une réduction des coûts pour les communes. Mais cela a été le contraire. A l'échelon communal, on s'est dit que l'on était plus fort et on a soudain investi encore plus. Et, dans les années 80 et 90, on a aussi laissé filer les comptes. Aujourd'hui, c'est vrai qu'il n'y a plus de communes où il ne se passe rien. Mais procéder à de nouvelles fusions communales, cela ferait perdre un élément de proximité. Ces dernières années, l'espace social s'est réduit fortement. On a fermé les postes et les petites agences bancaires locales, on a créé les zones de polices au territoire très étendu, *etc.*. En cas de nouvelles fusions, il y aurait un risque de disparition d'un service public de proximité. Mais on peut aussi raisonnablement se demander si cela est encore viable des communes de moins de 10 000 habitants ? En réalité, il faut savoir placer le curseur entre ces deux réalités.

Ce que l'on pourrait faire, plutôt que d'organiser de nouvelles fusions, ce serait de faire monter des services coûteux. C'est là tout la problématique des agglomérations. Et, dans cette matière-là on a déjà des bases pour qu'elles s'occupent de mobilité, d'urbanisme, de développement économique ou de sécurité.

La question qu'il faut se poser vis-à-vis de l'échelon communal, c'est : si nous ne sommes pas là pour les gens qui sont perdus et qui ont besoin d'un service public local, qui va le faire ?

Voyez-vous des obstacles, tant pratiques que légaux, à la fusion des communes, en Wallonie ?

Juridiquement, ce n'est pas simple comme opération. De plus, il y a un risque certain de fusions politiques. Or, ce côté politique est un obstacle à des fusions rationnelles. Un autre élément qu'il faut bien prendre en compte, ce sont les mandats. On va devoir supprimer des collèges communaux, mais aussi des emplois de Directeur généraux, ce sont des gens qui ont un intérêt à ne pas fusionner. Et puis il va falloir penser à des choses telles que le sort des maisons de quartier ou la création de conseil de districts.

La Région wallonne n'est pas renommée pour sa bonne santé financière, pourrait-on imaginer qu'elle décide de trouver un autre incitant à la fusion que les 500 euros par habitants promis par la Flandre ? Et lequel ?

Il faudrait mettre l'accent sur le côté social. C'est ce qui va manquer si l'on fusionne. Les petits services du quotidien pour les personnes isolées ne sont plus possibles lorsque l'on est dans des structures plus grosses. Or, c'est ce qui fait la spécificité de ce niveau de pouvoir. C'est sur l'ensemble de ces services publics de proximité qu'il faudra mettre l'accent car ce sont eux qui sont directement menacés par des opérations de ce genre. Pour le reste, on a déjà les fédérations de communes qui peuvent agir.

Au final, la fusion de communes n'est-ce pas un gadget ?

Non, ce n'en est pas un. Il y a un accroissement de moyens, c'est indéniable. Mais cela va entraîner une diminution de l'encadrement et de la proximité. Il faudrait fusionner ce qui aurait une valeur ajoutée à être plus grand. Mais on ne pourra pas le faire sur une base volontaire. Et, en même temps ne pas le faire sur une base volontaire cela implique des consultations. Et consulter les acteurs locaux, cela va prendre du temps.

Annexe 1 : Interview de Monsieur Pierre-Yves DERMAGNE, Chef de groupe PS au Parlement wallon

Interview réalisée à Namur, le 7 décembre 2017 :

La fusion des communes est un sujet qui revient sur le devant de la scène depuis plusieurs mois. On pointe sans arrêt les avantages financiers d'une telle opération. Est-ce que vous constatez, dans la pratique, qu'il y aurait des avantages à une fusion de communes ? Ou, au contraire, est-ce un gadget ?

En Flandre, la première étape de la réflexion, cela a été de vouloir fusionner les communes et les CPAS. Et puis ils ont décidé d'inciter financièrement les communes à fusionner. La reprise de la dette communale, ça c'est leur incitant numéro un. Ils ont prévu un accompagnement par la Région. Il n'y a pas de dispositif similaire en Wallonie, mais cela va devenir une nécessité. Après, cela ne se profile pas comme une nouvelle vague de fusions en Wallonie. L'objectif c'est de conserver des administrations communales proches des citoyens.

Mais l'idée de la fusion est déjà en germe en Wallonie. On l'a déjà fait, en quelque sorte, à travers la constitution des zones de police. On le fait aussi au niveau des zones de secours. Il faut dépasser les querelles de clochers et les antagonismes politiques. En fonction des circonstances, on verra comment cela sera possible. Mais cela finira par arriver à un moment donné, la question c'est quand. On peut espérer que les lignes vont bouger avec le renouvellement du personnel politique.

Juridiquement cela passera pas une modification du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation. A l'heure actuelle, il n'y a pas de disposition dans le Code qui permette ou qui organise ce processus. Mais on voit que, dans la Déclaration de politique régionale du nouveau Gouvernement wallon, il y a une volonté d'y travailler. Car, pour l'instant, on traîne simplement une scorie de la Loi Communale.

Voyez-vous des obstacles, tant pratiques que légaux, à la fusion des communes, en Wallonie ?

Comme toujours lorsque l'on regroupe des services, il y a des défis organisationnels qui se posent. Après il faudra aussi surmonter des obstacles comme l'esprit de clocher, mais ce sont des soucis subjectifs. A côté de ces problématiques, réviser le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, ce sera facile.

Beaucoup d'acteurs locaux craignent que les fusions de communes n'entraînent la perte de certains services de proximité. Vous partagez cet avis ?

Faire grandir la commune, cela permet de continuer à assurer des services à la population justement. A Rochefort, nous avons 12 500 habitants, il s'agit de la onzième commune de Belgique en terme de superficie. C'est un très grand territoire mais on ne peut ni engager de juriste, ni d'architecte. Aujourd'hui, les citoyens peuvent comparer les services communaux

des différentes entités. Et les gens sont en droit d'attendre un minimum de services, pour cela il faut des moyens.

Ce sont les postes à responsabilité qui vont faire les frais de la fusion. Mais ce sera l'occasion d'avoir une réflexion sur les mandats locaux. Il faudrait penser à réévaluer certains mandats locaux. Avoir des communes plus importantes, c'est justement l'occasion de le faire. Ce sera, par exemple, le moment de se poser la question de savoir si l'on va vers un statut ou un traitement unique pour tous les mandataires communaux.

Un constat général qui est fait est l'absence de volonté des communes d'aller vers la fusion. Pourrait-on, partant de là, imaginer un plan d'ensemble de fusions sur base des zones de police ?

La réflexion doit avoir lieu concomitamment avec une discussion sur les provinces et les métropoles. Il est difficile de répondre à ce genre de question car elle est constituée d'un trop grand nombre d'éléments subjectifs. Surtout que cela englobe une réflexion sur les nouvelles zones de police. Est-ce que c'était bien une réussite ? On constate aujourd'hui que les zones de police et les zones de secours sont totalement impayables. Avant de voir si on pourrait fusionner sur ce modèle, il faudrait en faire le bilan. Et puis cela créerait des territoires communaux absolument immenses.

La Région wallonne n'est pas renommée pour sa bonne santé financière, pourrait-on imaginer qu'elle décide de trouver un autre incitant à la fusion que les 500 euros par habitants promis par la Flandre ? Et lequel ?

Il y a un certain nombre de choses auxquelles on pourrait penser. On pourrait ajouter un nouveau critère au Fonds des communes. Mais on peut aussi imaginer une majoration de certaines subventions. La Région pourrait aussi intervenir pour subventionner l'emploi communal. La dette, à l'image de la Flandre, cela reste compliqué, notamment à cause du périmètre SEC en Wallonie. La Wallonie et les communes peuvent aussi aller vers des travaux communaux subsidiés. Ce qui est sûr, c'est que le premier incitant ce sont les économies d'échelle que vont réaliser les communes.