

Travail de fin d'études[BR]- Un travail écrit : " Les différents modes d'association des communes : focus sur le mécanisme de fusion passé et actuel et son impact sur leurs finances "[BR]- Un stage au sein du SPW IAS dans la matière du droit fiscal/droit des finances publiques[BR]- Epreuves orales publiques annulées en raison de la pandémie Covid-19

Auteur : Maes, Thibaut

Promoteur(s) : Bourgeois, Marc

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 : 2019-2020

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/9225>

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.

**Les différents modes d'association des communes : focus
sur le mécanisme de fusion passé et actuel et son impact sur
leurs finances**

Thibaut Maes

Travail de fin d'études

Master en droit à finalité spécialisée en Droit public et administratif

Année académique 2019-2020

Recherches menées sous la direction de :

Monsieur Marc Bourgeois

Professeur

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	1
RESUME	5
AVERTISSEMENT	6
REMERCIEMENTS	7
INTRODUCTION	8
PARTIE 1 : RETOUR SUR LA FUSION PASSEE	10
SECTION 1 : LA SITUATION DES COMMUNES AVANT 1977	10
<i>Sous-section 1 : La situation avant l'indépendance</i>	10
a) La naissance de la division du territoire	10
b) La naissance de la vision municipale	10
<i>Sous-section 2 : Le découpage du territoire belge après l'indépendance</i>	10
<i>Sous-section 3 : L'apparition d'une idée de fusion</i>	11
SECTION 2 : LA NOTION DE FUSION ET LES BASES LEGALES	12
<i>Sous-section 1 : La notion de fusion</i>	12
<i>Sous-section 2 : Les bases légales</i>	12
SECTION 3 : LES CAUSES DE LA FUSION	13
<i>Sous-section 1 : Les évolutions technologiques et l'évolution du mode de vie</i>	13
<i>Sous-section 2 : Fractionnement communal trop important</i>	14
<i>Sous-section 3 : Problèmes financiers</i>	14
SECTION 4 : OBJECTIFS DE LA FUSION	14
<i>Sous-section 1 : Gérer l'augmentation des compétences communales</i>	15
<i>Sous-section 2 : Améliorer le service aux citoyens</i>	15
<i>Sous-section 3 : Ralentir la prolifération des intercommunales</i>	15
<i>Sous-section 4 : Assainir les finances des communes</i>	16
SECTION 5 : LES CRITERES DE LA FUSION	16
<i>Sous-section 1 : La volonté d'une approche pragmatique</i>	16
<i>Sous-section 2 : La commune « pilote »</i>	16
<i>Sous-section 3 : La prise en compte des particularités locales</i>	16
<i>Sous-section 4 : La prise en compte des facteurs géographiques</i>	17
<i>Sous-section 5 : La prise en compte des critères urbanistiques</i>	17
<i>Sous-section 6 : La prise en compte des limites linguistiques, provinciales et des arrondissements</i>	17
<i>Sous-section 7 : Assurer la viabilité des communes</i>	18
<i>Sous-section 8 : Autres critères</i>	18
SECTION 6 : LA PROCEDURE UTILISEE	19
SECTION 7 : LA FUSION	20
SECTION 8 : LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENTS	21
<i>Sous-section 1 : Mesures financières</i>	22
<i>Sous-section 2 : Mesures concernant le personnel</i>	22
<i>Sous-section 3 : Mesures liées aux biens</i>	23
SECTION 9 : L'IMPACT DE LA FUSION SUR LES FINANCES PUBLIQUES	23
SECTION 10 : LE BILAN	26

<i>Sous-section 1 : Les réussites</i>	26
<i>Sous-section 2 : Les échecs</i>	26
SECTION 11 : VERS UNE NOUVELLE FUSION ?.....	28
<i>Sous-section 1 : La situation en Europe</i>	28
<i>Sous-section 2 : La situation en Belgique</i>	28
PARTIE 2 : LA WALLONIE A LA CROISEE DES CHEMINS.....	30
SECTION 1 : LES ALTERNATIVES A LA FUSION.....	30
<i>Sous-section 1 : La gestion unilatérale</i>	30
a) La régie.....	30
1. Les bases légales.....	30
2. Définition.....	31
3. Fonctionnement.....	31
4. Intérêt pour les communes.....	32
<i>Sous-section 2 : La gestion contractuelle ou associative</i>	32
a) L'intercommunale.....	32
1. Les bases légales.....	32
2. Définition.....	33
3. Fonctionnement.....	33
4. Intérêt pour les communes.....	34
b) Les conventions entre communes.....	34
1. Les bases légales.....	34
2. Définition.....	34
3. Fonctionnement.....	34
4. Intérêt pour les communes.....	35
c) Les associations de projet.....	35
1. Les bases légales.....	35
2. Définition.....	35
3. Fonctionnement.....	35
4. Intérêt pour les communes.....	36
d) Les asbl communales.....	36
1. Les bases légales.....	36
2. Définition.....	36
3. Fonctionnement.....	37
4. Intérêt pour les communes.....	37
e) Les agglomérations et les fédérations de communes.....	38
1. Les bases légales.....	38
2. Définition.....	38
3. Fonctionnement.....	38
4. Intérêt pour les communes.....	40
f) La supracommunalité.....	40
SECTION 2 : VERS UNE NOUVELLE FUSION ?.....	41
<i>Sous-section 1 : La situation actuelle des communes</i>	41
a) La multiplication et les soucis liés aux intercommunales.....	41
b) Les évolutions technologiques et l'évolution du mode de vie.....	41

c) La taille des communes	42
d) La situation financière des communes	42
1. L'érosion du solde budgétaire	42
2. L'augmentation des dépenses	42
3. La diminution des investissements.....	43
4. La diminution des recettes	43
5. Le financement des pensions communales	43
6. Les dotations aux CPAS, aux zones de police et aux zones de secours.....	44
7. Bilan	45
<i>Sous-section 2 : Le cadre légal</i>	<i>45</i>
<i>Sous-section 3 : Les objectifs d'une nouvelle fusion.....</i>	<i>46</i>
a) Augmenter la taille des communes	46
b) Améliorer la qualité du service au citoyen.....	46
c) Améliorer les finances communales.....	47
<i>Sous-section 4 : Les critères d'une nouvelle fusion</i>	<i>47</i>
<i>Sous-section 5 : La procédure d'une nouvelle fusion</i>	<i>47</i>
<i>Sous-section 6 : Les mesures d'accompagnements.....</i>	<i>48</i>
a) Mesures liées à l'adoption des normes communales.....	48
b) Mesures financières.....	49
c) Mesures liées aux biens.....	50
d) Mesures concernant le personnel	50
e) Mesures concernant les grades légaux	51
<i>Sous-section 7 : Les projets actuels</i>	<i>51</i>
<i>Sous-section 8 : Les problèmes liés à une telle fusion.....</i>	<i>52</i>
<i>Sous-section 9 : Les alternatives à la fusion telle que prévue par le CDLD</i>	<i>53</i>
a) Le maintien de la situation en l'espèce	53
b) Une fusion obligatoire.....	53
c) Fusion sur base des zones de Police.....	53
<i>Sous-section 10 : L'impact financier d'une éventuelle fusion sur les communes.....</i>	<i>54</i>
<i>Sous-section 11 : Les obstacles à une éventuelle fusion.....</i>	<i>55</i>
PARTIE 3 : LA SITUATION EN FLANDRE	57
SECTION 1 : LE CADRE LEGAL	57
SECTION 2 : LES OBJECTIFS DE LA FUSION.....	58
<i>Sous-section 1 : Augmenter la taille des communes</i>	<i>58</i>
<i>Sous-section 2 : Améliorer la gouvernance</i>	<i>58</i>
<i>Sous-section 3 : Améliorer le service aux citoyens.....</i>	<i>58</i>
<i>Sous-section 4 : Réduire la prolifération de niveaux de pouvoirs supplémentaires.....</i>	<i>59</i>
SECTION 3 : LES CRITERES DE LA FUSION	59
SECTION 4 : LA PROCEDURE DE FUSION	59
SECTION 5 : LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENTS.....	60
a) Mesures liées à l'adoption des normes communales.....	60
b) Mesures financières.....	61
c) Mesures liées aux biens.....	62
d) Mesures concernant le personnel	62

e) Mesures concernant les grades légaux	62
f) Mesures relatives aux élections	63
SECTION 6 : LES FUSIONS REALISEES	63
SECTION 7 : COMPARAISON DES DECRETS WALLONS ET FLAMANDS	64
a) Les objectifs	64
b) Les critères	64
c) La procédure.....	64
d) Les mesures d’accompagnements	64
e) Application du décret	65
f) La date d’adoption du décret « fusion »	65
CONCLUSION	66
BIBLIOGRAPHIE.....	68

RÉSUMÉ

Dernièrement, l'idée de fusion des communes a fait à nouveau surface en raison des récentes fusions qui ont eu lieu en Flandre. Dès lors, il nous a semblé intéressant de faire un point sur le sujet. Dans un premier temps, le présent travail s'intéressera à la fusion passée, celle de 1977. Cette dernière a aujourd'hui dépassé le cap de la quarantaine et autorise face au phénomène actuel, qu'on l'interroge. Dans cette analyse, nous nous pencherons en particulier sur l'impact de ce phénomène sur les finances des communes et nous dresserons le bilan de la réforme passée. Ensuite, nous nous intéresserons aux alternatives actuelles à la fusion, tout en étudiant également la possibilité et l'éventuelle utilité d'une nouvelle fusion des communes. À nouveau, les finances publiques seront au centre de notre propos. En effet, il n'est pas inutile de rappeler que l'un des objectifs premiers des fusions est la réalisation d'économies d'échelles. Enfin, dans sa dernière partie, ce travail se penchera sur ce qui a été réalisé au Nord du pays et la philosophie qui y est appliquée.

AVERTISSEMENT

En raison de la crise du coronavirus que notre pays traverse et du confinement qui en résulte, ce travail n'a pu être réalisé comme nous l'aurions souhaité initialement. Au départ, nous avions prévu de rencontrer de nombreuses personnes, tant en Wallonie qu'en Flandre. Cela n'a pu se réaliser. Malgré tout, nous avons réussi à mener certaines de ces interviews par écrit. Toutefois, cette démarche n'apporte pas une aussi grande satisfaction qu'un entretien oral, car nous ne pouvons établir de réel dialogue avec les personnes interviewées.

En ce qui concerne nos sources, nous avons comme projet de nous rendre dans différentes bibliothèques du pays afin d'étoffer notre *corpus*. Malheureusement, nous avons dû limiter nos déplacements et nous en tenir aux recherches effectuées au premier quadrimestre au sein de la bibliothèque de notre institution. Certes, des données en ligne existent et ont été prises en compte quand cela se justifiait, mais la première partie de notre travail traitant d'un sujet remontant aux années 1970, la documentation en ligne n'a pu répondre à nos attentes.

Malgré ces difficultés, nous avons tenté de gérer au mieux cet événement aussi exceptionnel qu'inattendu afin de présenter aux lecteurs un travail de qualité.

REMERCIEMENTS

Tout d'abord, je tiens à remercier Monsieur le Professeur Marc Bourgeois pour avoir accepté de superviser mon travail de fin d'études. Ensuite, je le remercie pour ses précieux conseils et ses recommandations tant dans la rédaction de ce travail que dans la réalisation de mon stage. Je le remercie également pour la disponibilité qui fut la sienne tout au long de cette année académique.

Aussi, je souhaite adresser mes plus sincères remerciements aux personnes ayant contribué à la réalisation de ce travail : Messieurs Jean-François HUSSON, Michel CHARLIER, Arnaud DESOY et encore le Professeur Bernard JURION. Je remercie aussi les diverses personnes qui ont contribué à sa relecture.

Ensuite, je n'oublie pas ma famille pour leurs encouragements et leurs soutiens au cours de mes études de droit.

Parce qu'un proverbe indien dit qu'un homme sans une femme n'est qu'un demi homme, mes pensées vont enfin à ma copine, Camille. Sans elle, rien de tout cela n'aurait été possible. Elle m'a accompagné et soutenu lors de tout mon *cursus*. À aucun moment elle ne m'a délaissé face à la difficulté que représente un parcours académique. Elle m'a également aidé dans la rédaction de ce travail. Grâce à son œil avisé, la structure, l'orthographe et la syntaxe de ce dernier ont été améliorées. Pour toutes ces raisons et bien d'autres encore, je me devais de la remercier.

INTRODUCTION

En janvier 2019, la Flandre a procédé à plusieurs fusions de communes. Ce fut, par exemple, le cas des communes de Meeuwen-Grutrode et d'Opglabbeek devenues Oudsbergen, ou encore des communes d'Alter et de Knesselare devenues Aalter¹. Ainsi, rien qu'en 2019, la Flandre est passée de 308 à 300 communes².

Ce phénomène récent survenu au Nord du pays nous a interpellé. Selon nous, il appelle à s'interroger sur la vision globale de ce mécanisme en Wallonie. C'est d'autant plus vrai lorsque l'on tient compte des difficultés financières des communes. Nous pouvons penser qu'une fusion leur permettrait de réaliser des économies d'échelles et, par conséquent, de réduire leurs problèmes financiers.

Toutefois, se limiter à cette question *sensu stricto* de la fusion n'était pas suffisant. C'est pourquoi nous avons choisi, non seulement, d'étudier l'impact à proprement parler d'une fusion sur les finances communales, mais aussi de savoir s'il existe des alternatives à ces fusions, alternatives qui suscitent souvent beaucoup de réticence de la part des autorités communales, alors que la portée de ces alternatives est également importante, nous le verrons. D'emblée, il convient de remarquer que si à elles seules, ces alternatives permettent des économies d'échelles suffisantes, il n'est peut-être pas utile de procéder à une fusion. Or, l'ancrage local et communal est un élément auquel les citoyens sont très attachés et qui, par le passé, a déjà été profondément modifié. Il est vrai que la commune est « la structure territoriale et politique la plus proche du citoyen »³.

La question centrale de notre travail sera donc la suivante : « *La fusion est-elle une alternative solide pour toutes les communes en ce qu'elle permet de résoudre de nombreux problèmes y compris financiers ?* »

Afin de répondre à cette question, nous procéderons en respectant la chronologie des événements.

¹ Fusie van gemeenten, Vlaanderen Lokaal Bestuur, disponible sur <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/fusie>, page consultée le 7 novembre 2019.

² Article de presse, « En 2019, la Flandre passe de 308 à 300 communes », disponible sur <https://www.rtbf.be/info/belgique/detail-en-2019-la-flandre-passe-de-308-a-300-communes?id=10108904>, page consultée le 7 novembre 2019.

³ Ch. HAVARD, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Bruxelles, LaCharte, 2016, p. 1.

Tout d'abord, rétrospectivement, nous reviendrons sur la situation avant le 1^{er} janvier 1977, date à laquelle les communes belges ont fusionné pour la première fois⁴. Nous aborderons la notion de fusion des communes et ses bases légales. Nous étudierons les objectifs de cette décision ainsi que la fusion en tant que telle. Nous nous interrogerons ensuite sur l'impact d'un tel phénomène sur les finances publiques. Ayant une formation juridique, nous ne prétendons pas être spécialiste de l'économie des finances publiques. C'est pourquoi nous nous servirons des données et des explications délivrées par des professionnels de la question, que nous avons pu rencontrer afin de préparer ce travail. Nous terminerons cette analyse par un constat d'échec, constat qui donne toute sa pertinence à la suite de notre étude.

En effet, dans la deuxième partie, nous observerons qu'aujourd'hui, la Wallonie est à la croisée des chemins entre une nouvelle fusion ou l'encouragement des communes aux alternatives à la fusion. Nous aborderons dès lors, dans un premier temps, les diverses alternatives envisagées et envisageables. Nous les définirons et les expliquerons individuellement. Nous nous pencherons également sur l'intérêt de ces alternatives pour les communes. Dans un second temps, nous nous arrêterons sur l'éventualité d'une nouvelle fusion. Nous réaliserons un état des lieux du cadre légal et ferons le point sur l'existence de nouveaux projets.

La troisième et dernière partie de ce travail sera consacrée à la situation au Nord du pays que nous comparerons avec la Wallonie. Nous creuserons la question et lèverons le voile sur ce qui est concrètement mis en place en Flandre.

Au terme de ces différentes parties, nous répondrons à notre question initiale dans notre conclusion.

⁴ A-L. DURVIAUX, M. LAZZARI, P. VERJANS, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors-série, août 2008, pp. 27-34.

PARTIE 1 : RETOUR SUR LA FUSION PASSEE

SECTION 1 : LA SITUATION DES COMMUNES AVANT 1977

Afin de bien comprendre le phénomène communal, il est important de préciser quelques éléments de contextes relatifs à la situation des communes et au découpage de notre territoire. Dans cette partie, nous n'avons pas l'intention d'être exhaustif comme le serait un historien. Nous désirons simplement planter le cadre général pour comprendre les enjeux de notre question de recherche.

Sous-section 1 : La situation avant l'indépendance

a) La naissance de la division du territoire

Entre 3500 et 2000 ans avant notre ère, la fin du nomadisme a conduit à la fixation de groupements territoriaux⁵. Des agglomérations se sont ensuite constituées et consolidées dans le monde romain⁶. Le mouvement urbain vit le jour dans le courant des XII^{ème} et XIII^{ème} siècles⁷. C'est ainsi que le territoire de la principauté de Liège était divisé en villages, fiefs ou hameaux groupés par quartiers ou circonscriptions fiscales⁸.

b) La naissance de la vision municipale

La vision municipale et la découpe du territoire en communes datent de 1789. À cette époque, suite à la révolution, nous sommes sous occupation française (mis à part la principauté de Liège qui sera, elle, annexée en 1795⁹). À cette date, l'État français a décidé du morcellement de notre territoire en promulguant le décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités¹⁰.

Sous-section 2 : Le découpage du territoire belge après l'indépendance

En 1831, lorsque la Belgique accède à l'indépendance, la consécration communale est reconnue dans la Constitution. Le titre 1^{er} de la Constitution belge de 1831 traite ainsi du territoire et de ses divisions¹¹. Ces principes de division territoriale ont également inspiré la loi communale de 1836¹².

⁵ A. COENEN, *Les communes à la croisée des chemins*, Brugge, La Charte, 2003, p.3.

⁶ *Idem*, p.3.

⁷ G-H. DUMONT, "La Belgique", in *Que sais-je ?*, n°319, Paris, Presses universitaires de France, 1993, p.11.

⁸ J. RUWET, *La principauté de Liège en 1789 carte de géographie historique*, Bruxelles, Académie Royale de Belgique, 1990, p.10.

⁹ E. SCHURGERS, *D'un monde à l'autre, le long du 19^{ème} siècle*, dossier pédagogique, Liège, Grand Curtius, 2018, p.7.

¹⁰ Décret du 14 décembre 1789 concernant la constitution des municipalités, Archives Parlementaires de 1787 à 1860, Première série (1787-1799), Tome X, Du 12 novembre au 24 décembre 1789, Paris, Librairie Administrative, 1878, pp. 564-567.

¹¹ Constitution belge de 1831, article 3 : "Les limites de l'État, des provinces et des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi."

¹² Loi communale, du 30 mars 1836, *Bull. Offic.*, n° XVII.

Il faut noter que, pour établir les compétences des communes, la loi communale citée ci-dessus et la Constitution se sont fortement inspirées du système français et de quelques éléments qui ont été repris de la période Hollandaise¹³.

Aux prémices de notre pays, le territoire était divisé en 2.499 communes¹⁴. Ce nombre fluctuera par la suite et atteindra 2.663 entités en 1961¹⁵. Ce chiffre, pharaonique, laisse imaginer les difficultés rencontrées à l'époque quand on connaît les problèmes actuels alors que nous comptons seulement 581 communes¹⁶.

Sous-section 3 : L'apparition d'une idée de fusion

Dès 1937, l'idée d'une fusion gagna les gouvernants de l'époque suite aux recommandations du centre d'étude pour la réforme de l'État. Toutefois, à cette époque, le projet ne put aboutir en raison de l'entrée en guerre de notre pays¹⁷.

Cette volonté de diminuer le nombre de communes fit son apparition dans de nombreux autres pays d'Europe. Ce fut le cas en France, au Pays-Bas ou encore en Tchécoslovaquie¹⁸.

C'est en 1961, sous le Gouvernement Eyskens, que la fusion des communes fit son apparition dans la loi unique¹⁹ sous forme de dispositions encourageant les fusions volontaires. Suite à ces dispositions, 449 communes fusionnèrent en 145 nouvelles entités²⁰. Le nombre de communes chuta, de la sorte, de 2.663 à 2.359 au début des années 1970²¹.

Ce nombre était considéré comme insuffisant. Toutefois, il fallait faire face à une société conservatrice et à une opinion publique qui n'était pas encore prête à plus de changements²². Dès lors, un travail de fond restait à effectuer en vue de favoriser de nouvelles fusions. C'est pourquoi en 1971, sous le Gouvernement Eyskens IV, une nouvelle loi prévoyant une fusion vit le jour. Il s'agit de la loi du 23 juillet 1971²³ sur laquelle nous baserons la suite de notre propos.

¹³ A. COENEN, *Les communes à la croisée des chemins*, Brugge, La Chartre, 2003, p.26.

¹⁴ E. VAN HECKE, « Les fusions de communes : 1964-1971 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 540-541, Bruxelles, CRISP, 1971, pp.1-44, p.2.

¹⁵ A-L. DURVIAUX, M. LAZZARI, P. VERJANS, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors-série, août 2008, p.28.

¹⁶ Nombre de communes au 01/01/2019, disponible sur statbel.fgov.be

¹⁷ K. DE CEUNINCK, « Fusies in tijd en ruimte », in *Binnenband*, themanummervrijwillige fusies, Brussel, Agentschap binnenlands bestuur, July 2017, pp.35-38, p.35.

¹⁸ R. SEVRIN, « Les fusions de communes en Belgique », in *Hommes et Terres du Nord*, 1980/4. spécial Belgique, Paris, Persée, 1980, pp. 1-8, p.4.

¹⁹ Loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, dite « loi unique », 4 février 1961, *M.B.*, 15/02/1961.

²⁰ R. SEVRIN, *Vers la fusion des communes de Wallonie*, Bruxelles, Fondation Joseph Jacquemotte, 1974, p.13.

²¹ La fusion des communes, ville de Chimay, disponible sur <https://www.ville-de-chimay.be/loisirs/tourisme/anciennes-communes>.

²² J. MICHEL, *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, p.7.

²³ A-L. DURVIAUX, M. LAZZARI, P. VERJANS, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors-série, août 2008, p.28.

SECTION 2 : LA NOTION DE FUSION ET LES BASES LEGALES

Sous-section 1 : La notion de fusion

La notion de fusion se définit comme étant une « union de structures (ou de choses) différentes »²⁴. Dans le cas qui nous occupe, il s'agit d'une union de deux ou de plusieurs communes dans le but de n'en créer qu'une seule.

Sous-section 2 : Les bases légales

Comme nous l'avons vu, la volonté de fusion naît en 1961 en se fondant sur un avis du Conseil central de l'économie. C'est à la suite de cet avis que la loi du 14 février 1961 vit le jour. Celle-ci prévoyait une procédure de fusion volontaire souple et rapide et la rectification des limites géographiques communales par voie d'arrêté royal²⁵. Ce processus conduit, comme souligné dans notre section 1^{ère}, à la suppression de 298 communes. Leur nombre fut alors ramené à 2.359. Cela n'étant pas suffisant, le Législateur a décidé de passer à la vitesse supérieure en 1971.

C'est ainsi qu'apparaît la principale fusion que connut notre pays, celle qui résulte de la loi du 23 juillet 1971. Cette dernière a été initiée par le Ministre de l'Intérieur de l'époque, Lucien Harmegnies. Le texte prévoit une série de mesures pour rendre la démarche la plus efficace possible. En effet, des incitants financiers sont mis en place et les grandes agglomérations sont autorisées à fusionner ; le nombre de Conseillers et Échevins après la fusion est élargi pour une durée de 6 ans²⁶. Tout cela a été réalisé dans le but d'inciter les communes à choisir la voie de la fusion. Cependant, entre 1971 et 1974, aucune fusion n'eut lieu²⁷.

Joseph Michel, successeur de Lucien Harmegnies, sous le Gouvernement Tindemans, va véritablement mener le projet à son terme en le concrétisant. Enfin, le Gouvernement Tindemans fait de la fusion une priorité. La déclaration gouvernementale dispose ainsi « le Gouvernement a la ferme résolution de procéder au maximum de fusions de communes avant les élections communales de 1976. Ces fusions se feront suivant des plans d'ensemble »²⁸. De la sorte, le Ministre Michel mit en place une réforme généralisée et obligatoire.

La réforme fut concrétisée en 1975 par la ratification de l'arrêté royal du 17 septembre 1975 par la loi du 30 décembre 1975. Le nombre de communes diminua alors drastiquement en passant à 596. La ville d'Anvers se fit attendre en ne répondant à la réforme qu'en 1983. Le nombre de commune fut alors ramené à 589 comme vous pouvez le constater sur le graphique suivant :

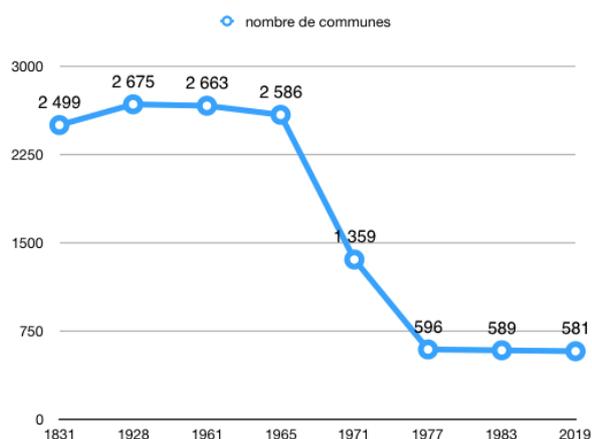
²⁴ C. PUIGELIER, *Dictionnaire juridique*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p.457.

²⁵ J. MICHEL, *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, p.7.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ A-L. DURVIAUX, M. LAZZARI, P. VERJANS, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors-série, août 2008, p.28.



Bruxelles, de son côté, ne dut pas se soumettre à cette fusion afin d'éviter un quelconque problème communautaire. De la sorte, les communes bruxelloises sont restées intactes avant et après la réforme²⁹.

SECTION 3 : LES CAUSES DE LA FUSION

Selon nous, il existe 3 causes majeures à cette fusion. Il s'agit : des progrès technologiques et l'évolution du mode de vie de la population, du fractionnement communal trop important et, enfin, des soucis financiers des communes.

Sous-section 1 : Les évolutions technologiques et l'évolution du mode de vie

Le progrès technologique a eu de nombreuses répercussions positives telles que « l'amélioration des moyens de communication, devenus plus rapides et plus efficaces »³⁰. Nous pensons également à la généralisation de l'automobile, à l'essor des transports en commun, *etc.* D'un autre côté, ce développement a contraint les communes à augmenter et développer certains services, tels que la distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité³¹. Tout cela a causé de nombreux chamboulements à l'échelon municipal.

Au cours du 19^{ème} siècle, le mode de vie des citoyens a changé. Ces derniers sortent désormais volontiers des limites communales pour se rendre au travail, pour leurs loisirs ou encore pour leurs achats. Désormais, les personnes travaillent dans les centres villes la journée et retournent ensuite dans leur commune, la ville se vidant alors quasi complètement³².

²⁹ A-L. DURVIAUX, M. LAZZARI, P. VERJANS, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors-série, août 2008, p.28.

³⁰ F. BOUHON, *Regard juridique sur la fusion des communes : fondements, modalités et mise en œuvre d'une réforme controversée*, Conférence donnée à l'hôtel de ville de Virton, le 12 janvier 2017. Disponible sur Orbi, p.4.

³¹ *Ibid.*

³² J. MICHEL, *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, p.13.

Par ailleurs, une grande majorité des communes compte moins de 1000 habitants, ce qui, souvent, justifie un manque d'activités et de dynamisme de la part des autorités.

La commune ne peut engager davantage de personnel et, dans la plupart des cas, ce dernier se limite aux membres du Collège, à un ouvrier à temps partiel, un Secrétaire communal à temps partiel et un garde champêtre³³.

Sous-section 2 : Fractionnement communal trop important

Comme nous l'avons déjà abordé auparavant³⁴, le nombre de communes à l'époque est très élevé. En 1975, notre pays compte 2.359 communes avec un territoire moyen de 1.292 ha et une population moyenne de 4.134 habitants³⁵. Un tel fractionnement se justifiait à la naissance de notre pays mais en 1975, face à une série de changements, comme l'évolution du mode de vie, de la technologie, des nouveaux modes de transport et des nouveaux modes de communication, un morcellement aussi important ne se justifie plus.

Sous-section 3 : Problèmes financiers

Les petites communes sont devenues impuissantes. En effet, bien qu'elles disposent d'un pouvoir réel, elles n'ont plus les moyens d'utiliser celui-ci. Ce manque de moyen est confirmé à l'époque, par l'augmentation du nombre d'associations de communes par le biais d'asbl, d'intercommunales ou d'agglomérations. Les municipalités s'associent pour administrer des services qu'elles ne sauraient gérer seules comme par exemple la distribution d'eau³⁶.

Ces problèmes financiers remettent également en question l'intérêt communal. Ce principe est prévu (sans être défini) par l'article 41 de la Constitution belge. Elle attribue de principe la plénitude de compétences aux autorités locales sur tout ce qui est d'intérêt communal³⁷. Or les soucis financiers ne permettent plus aux communes de jouir de ce principe constitutionnel en matière de pouvoirs locaux. En effet, ces dernières ne disposent plus des moyens nécessaires pour exercer certaines de leurs compétences.

SECTION 4 : OBJECTIFS DE LA FUSION

À présent, intéressons-nous aux idées et aux objectifs qui étaient à la base de cette fusion. Nous en relevons 4 : gérer l'augmentation des compétences communales, améliorer le service aux citoyens, ralentir la prolifération des intercommunales et, enfin, assainir les finances des communes.

³³ J. MICHEL, *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, p.14.

³⁴ Voy. p.12.

³⁵ *Ibid.*, p.15.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ L-M. BATAILLE, *L'intérêt communal n'est heureusement pas défini par la Constitution*, Namur, UVCW, 2002, p.4.

Sous-section 1 : Gérer l'augmentation des compétences communales

Un des buts premiers était de faire face à l'augmentation des compétences des communes. En effet, celles-ci se voient dotées de nouvelles compétences dans de nombreuses matières, telles que les loisirs, l'aménagement du territoire, l'environnement, etc. Toutes ces nouvelles compétences s'accommodent peu, voire pas du tout de limites trop étreintes³⁸. Or, comme nous l'avons vu, les territoires des communes étaient peu étendus. Il fallait donc accroître ce territoire et augmenter le champ d'action des communes afin qu'elles puissent gérer plus aisément ces nouvelles compétences.

Sous-section 2 : Améliorer le service aux citoyens

Comme précisé *supra*³⁹, les communes, en raison de leur territoire peu étendu, ne possèdent que peu de personnel. Or, à l'époque, les exigences des citoyens en matière de service public ne font qu'augmenter. Une fusion est donc nécessaire pour s'assurer que les communes disposent dorénavant de personnel qualifié, d'une population plus importante et d'un territoire suffisant⁴⁰. Le service au citoyen devait également être amélioré par un meilleur équipement que les communes devaient toutefois rationaliser et moderniser⁴¹. L'ensemble avait pour objectif commun de rendre un meilleur service aux habitants.

Sous-section 3 : Ralentir la prolifération des intercommunales

Les intercommunales ont été créées à l'époque pour aider les communes à juguler l'augmentation de leurs compétences et leur manque de moyens. Ce système leur permettait de s'associer pour remplir leur mission de service public⁴². Cependant, ces associations intercommunales ont montré une grande complexité, ainsi que certaines concurrences contreproductives pour l'intérêt général⁴³. Il fallait donc rationaliser le système en place. Cette fusion avait pour but de permettre la suppression des intercommunales à travers la création de communes plus grandes et, par conséquent, avec de meilleures aptitudes à gérer adéquatement leurs nouvelles compétences.

³⁸ Doc.Parl., Chambre, Session 1974-1975, n°652/1, 6 octobre 1975, Rapport au Roi (annexe).

³⁹ Voy. p.14.

⁴⁰ Doc.Parl., Chambre, Session 1974-1975, n°652/1, 6 octobre 1975, Rapport au Roi (annexe).

⁴¹ A-L. DURVIAUX, M. LAZZARI, P. VERJANS, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors-série, août 2008, p.28.

⁴² *L'intercommunale*, Portail des pouvoirs locaux, disponible sur pouvoirslocaux.wallonie.be, page consultée le 3/12/19.

⁴³ Doc.Parl., Chambre, Session 1974-1975, n°652/1, 6 octobre 1975, Rapport au Roi (annexe).

Sous-section 4 : Assainir les finances des communes

À la lecture des différents motifs et rapports au Roi dans les documents parlementaires de l'époque, les raisons financières apparaissent régulièrement sans toutefois être considérées comme un motif prédominant. En effet, elles interviennent régulièrement lorsque le Gouvernement de l'époque parle des autres motivations de la fusion comme si les soucis financiers des communes étaient tabous⁴⁴. Aujourd'hui, plus de 40 ans plus tard, nous nous permettons de considérer cette volonté d'assainir les finances des communes comme un objectif à part entière de la fusion.

SECTION 5 : LES CRITERES DE LA FUSION

Les objectifs de la fusion ayant été exposés, il nous semble important à présent de présenter les critères qui ont été retenus pour conduire cette dernière.

Sous-section 1 : La volonté d'une approche pragmatique

Le Ministre Michel a désiré suivre une approche pragmatique. Il souhaite, de la sorte, s'éloigner d'une vision théorique qui consiste à se baser sur des critères particuliers⁴⁵.

La volonté est de rendre chaque fusion individuelle et particulière en étudiant ses tenants et ses aboutissants propres⁴⁶. « Il ne s'agit pas d'un calcul mathématique. Il faut se limiter à apprécier les résultats à la lumière de critères objectifs »⁴⁷.

Sous-section 2 : La commune « pilote »

Les fusions doivent se réaliser autour de ce que le Ministre Michel a appelé une commune pilote⁴⁸. La volonté est d'annexer à une commune centrale une fraction ou la totalité des communes qui lui sont périphériques⁴⁹.

Sous-section 3 : La prise en compte des particularités locales

La volonté est de veiller à ce que les communes fusionnées disposent d'un mode de vie, de mentalités compatibles et qu'elles aient des affinités entre elles⁵⁰. En effet, comme nous l'avons déjà souligné, l'identité locale était particulièrement marquée à l'époque. Il fallait donc éviter l'apparition de rivalités au sein des nouvelles entités.

⁴⁴ Nous renvoyons pour exemple le lecteur au document parlementaire suivant : Doc.Parl., Chambre, Session 1974-1975, n°652/1, 6 octobre 1975, Rapport au Roi (annexe).

⁴⁵ J. MICHEL, *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, p.19.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*, p.20.

⁴⁹ A-L. DURVIAUX, M. LAZZARI, P. VERJANS, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors- série, août 2008, p.28-29.

⁵⁰ J. MICHEL, *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, p.20.

Sous-section 4 : La prise en compte des facteurs géographiques

De nombreux critères ont été pris en compte afin d'éviter de trop importants chamboulements pour les citoyens des futures entités. Ainsi, la distance par rapport au futur centre municipal était un critère important⁵¹. D'autres critères ont également guidé les futures fusions tels que les voies de communications, les moyens de transport, le relief du sol, les zones boisées, les autoroutes, les canaux ou encore les bassins hydrographiques⁵².

La volonté était également d'augmenter la taille des territoires communaux. Ce critère relatif à la dimension des nouvelles communes était essentiel. De la sorte, les futures communes devaient disposer d'un territoire minimal de 3.000 ha soit 30 km²⁵³.

Sous-section 5 : La prise en compte des critères urbanistiques

Le Ministre de l'Intérieur souhaitait constituer des entités urbanistiques ou morphologiques⁵⁴. Il désirait également « regrouper au sein d'une même commune tout ce qui est aggloméré ou quasi-aggloméré »⁵⁵. Dans ces critères urbanistiques rentrent également en compte l'harmonie entre les zones d'aménagement du territoire. Avant la fusion des communes, une réforme de ces zones avait été menée par le biais de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962. Ce travail considérable ne devait dès lors pas être remis en cause. C'est dans cette optique que le Ministre Michel désirait créer des ensembles harmonieux et complémentaires dans les différentes communes⁵⁶. Il désirait, de la sorte, rassembler les zones industrielles et créer de nouvelles communes harmonieuses mêlant zones vertes, zones habitées, agricultures et commerces⁵⁷. Les centres de service ont également été pris en compte afin de servir de pôles de regroupement⁵⁸.

Sous-section 6 : La prise en compte des limites linguistiques, provinciales et des arrondissements

À la suite de la première réforme de l'État, la frontière linguistique était tracée et avait désormais une assise constitutionnelle. Il était donc totalement exclu d'y toucher et de créer des communes à cheval sur plusieurs régions linguistiques⁵⁹.

⁵¹ Doc.Parl., Chambre, Session 1974-1975, n°652/1, 6 octobre 1975, Rapport au Roi (annexe).

⁵² A-L. DURVIAUX, M. LAZZARI, P. VERJANS, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors-série, août 2008, p.29.

⁵³ F. BOUHON, *Regard juridique sur la fusion des communes : fondements, modalités et mise en œuvre d'une réforme controversée*, Conférence donnée à l'hôtel de ville de Virton, le 12 janvier 2017. Disponible sur Orbi, p.7.

⁵⁴ J. MICHEL, *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, p.20.

⁵⁵ A-L. DURVIAUX, M. LAZZARI, P. VERJANS, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors- série, août 2008, p.29.

⁵⁶ J. MICHEL, *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, p.20.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Doc.Parl., Chambre, Session 1974-1975, n°652/1, 6 octobre 1975, Rapport au Roi (annexe).

⁵⁹ F. BOUHON, *Regard juridique sur la fusion des communes : fondements, modalités et mise en œuvre d'une réforme controversée*, Conférence donnée à l'hôtel de ville de Virton, le 12 janvier 2017. Disponible sur Orbi, p.8.

Toutefois, il était possible de déroger aux principes d'immutabilité des frontières provinciales ou des arrondissements par le biais d'exceptions justifiées à l'article 1^{er} de la loi du 23 juillet 1971⁶⁰. Cette volonté a sans doute été guidée par le fait que de nombreux éléments dépendent de cette division du territoire prévue par la Constitution. En effet, les ressorts des tribunaux dépendent de ces frontières, l'organisation des élections et des cantons électoraux également. Modifier ces limites aurait créé des modifications administratives et légales en cascade. Il fallait donc éviter, autant que faire se peut, ces modifications.

Sous-section 7 : Assurer la viabilité des communes

Un critère prépondérant est également le fait d'assurer la viabilité des entités qui allaient être constituées. Pour ce faire, il fallait qu'elles soient dotées d'un nombre suffisant d'habitants, qu'elles aient une superficie adéquate et que leurs moyens financiers soient appropriés⁶¹. Dès lors, l'un des objectifs demeurait de réduire le nombre de commune comptant moins de 5.000 habitants⁶².

Sous-section 8 : Autres critères

En plus des critères énoncés précédemment, il y avait une volonté de prise en compte de critères particuliers propres à chaque nouvelle entité. C'est pour cette raison que la constitution de chacune des nouvelles entités est brièvement justifiée dans les documents parlementaires⁶³. Voici à titre d'exemple le commentaire relatif à la fusion de la commune de Juprelle⁶⁴.

356. Juprelle.
Population : ± 5 705 habitants.
Superficie : ± 3 514 ha.
Cette fusion rassemble les communes agricoles du plateau hesbignon, la commune la plus importante lui donnant son nom.

Communes agricoles, elles possèdent le même type de vie et rencontrent les mêmes problèmes. Leur fusion paraît donc logique (malgré le peu d'enthousiasme que soulève cette perspective).
Au demeurant, Voroux-lez-Liers peut jouer le rôle d'animatrice dans cette fusion, étant donné sa position géographique qui en fait le point de rencontre des gens qui descendent du plateau vers Liège.
La partie nord de Liers, qui participe à la vie du plateau, est jointe à cette fusion.
De même, le hameau de Bas-Slins (Slins), qui vit dans la vallée du Geer, rejoint la fusion de Bassenge.

⁶⁰ J. MICHEL, *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, p.20.

⁶¹ Doc.Parl., Chambre, Session 1974-1975, n°652/1, 6 octobre 1975.

⁶² F. BOUHON, *Regard juridique sur la fusion des communes : fondements, modalités et mise en œuvre d'une réforme controversée*, Conférence donnée à l'hôtel de ville de Virton, le 12 janvier 2017. Disponible sur Orbi, p.7.

⁶³ Voir à cet effet : Doc.Parl., Chambre, Session 1974-1975, n°652/1, 6 octobre 1975.

⁶⁴ Doc.Parl., Chambre, Session 1974-1975, n°652/1, 6 octobre 1975, p.63.

SECTION 6 : LA PROCEDURE UTILISEE

La procédure employée par le Gouvernement pour procéder à la fusion est explicitement précisée dans l'exposé des motifs de la loi du 30 décembre 1975⁶⁵.

Le Gouvernement de l'époque a utilisé, afin de procéder à la fusion, « un stratagème juridique »⁶⁶. Ce procédé, bien qu'inhabituel, a par la suite été avalisé par le pouvoir juridictionnel⁶⁷. Cette procédure peut être décomposée en 4 étapes :

Premièrement, l'initiative de ces projets appartient au Ministre de l'Intérieur. Ce dernier transmet alors ses propositions au Gouverneur de la province concernée, qui les soumet à son tour aux Conseils communaux et à la Députation Permanente. Le Conseil communal remet son avis dans les 90 jours et la Députation Permanente dans les 100 jours. L'absence d'avis est réputé être un avis favorable⁶⁸.

Deuxièmement, le Ministre de l'Intérieur accueille les avis. À la lumière de ceux-ci, il amende et, le cas échéant, revoit les plans initiaux. Il transmet alors le texte modifié pour avis au Comité ministériel des affaires wallonnes et des affaires flamandes en fonction de la situation géographique de la commune. Après l'avis de ces Comités, le texte est présenté au Conseil des Ministres pour décision⁶⁹.

Troisièmement, le Roi arrête l'opération de fusion⁷⁰. Cette opération est réalisée dans les arrêtés royaux du 17 septembre 1975⁷¹ et du 3 octobre 1975⁷². Afin de ne pas retarder la fusion qui devait être effective avant les élections communales d'octobre 1976, les dispositions adaptant la composition des futurs cantons électoraux et des nouvelles compétences territoriales des juridictions judiciaires ont fait l'objet de lois ultérieures⁷³.

Quatrièmement, le Gouvernement présente les arrêtés royaux exposés ci-avant au Parlement. Celui-ci est invité à se prononcer sur ces derniers comme sur un plan d'ensemble sans prendre en considération chaque fusion en particulier. Il ne peut que réaliser un vote positif ou négatif⁷⁴. Par le biais de cette ratification, le Législateur assume le contenu de l'opération comme s'il l'avait fait lui-même et donne valeur de loi aux arrêtés royaux⁷⁵.

⁶⁵ Doc.Parl., Chambre, Session 1974-1975, n°652/1, 6 octobre 1975.

⁶⁶ D. RENDERS, *Droit administratif général*, 2^{ème} édition, Bruxelles, Bruylant, 2017, p.57.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Doc.Parl., Chambre, Session 1974-1975, n°652/1, 6 octobre 1975.

⁶⁹ Doc.Parl., Chambre, Session 1974-1975, n°652/1, 6 octobre 1975.

⁷⁰ D. RENDERS, *Droit administratif général*, 2^{ème} édition, Bruxelles, Bruylant, 2017, p.57.

⁷¹ Arrêté Royal du 17 septembre 1975, portant fusion des communes et modification de leurs limites, *M.B.*, 25/09/1975.

⁷² Arrêté Royal du 3 octobre 1975, réglant certaines modalités et conséquences des fusions de communes et modifications de limites réalisées par l'arrêté royal du 17 septembre 1975, *M.B.*, 15/10/1975.

⁷³ Doc.Parl., Chambre, Session 1974-1975, n°652/1, 6 octobre 1975.

⁷⁴ A-L. DURVIAUX, M. LAZZARI, P. VERJANS, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors-série, août 2008, p.30.

⁷⁵ D. RENDERS, *Droit administratif général*, 2^{ème} édition, Bruxelles, Bruylant, 2017, p.57.

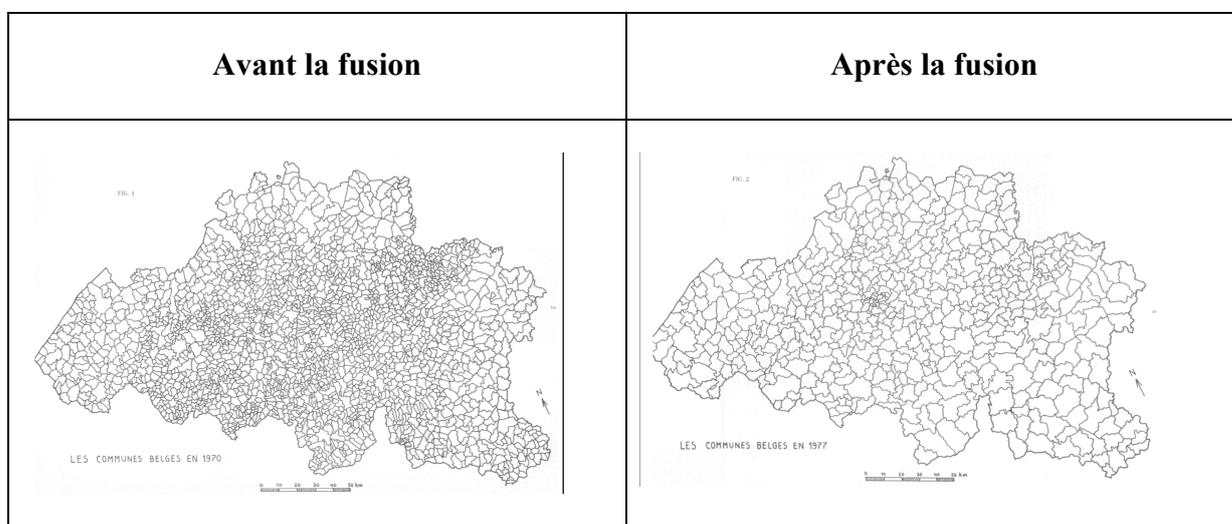
La ratification a finalement eu lieu par l'adoption de la loi du 30 décembre 1975⁷⁶.

Nous le voyons, un mécanisme particulier a été utilisé. Celui-ci tend à prendre toutes les mesures par arrêtés royaux ratifiés, par la suite, via une loi. Il a été utilisé car cette fusion était impopulaire auprès des Bourgmestres et autres mandataires locaux dont les postes allaient être réduits. Par l'utilisation de ce stratagème, le Ministre a rendu la fusion incontestable sur le plan du droit vu que la Cour constitutionnel n'avait pas encore été instituée à l'époque⁷⁷.

SECTION 7 : LA FUSION

Après les élections communales d'octobre 1976, les communes belges fusionnèrent le 1^{er} janvier 1977. C'est ainsi que « les élections communales coulent la fusion des communes dans le béton démocratique »⁷⁸. Le nombre de commune passa alors de 2.359 à 589 vu le retard de la commune d'Anvers qui fusionnera après les élections communales suivantes, c'est-à-dire 6 ans plus tard⁷⁹.

Les cartes⁸⁰ suivantes parlent d'elles-mêmes⁸¹ :



⁷⁶ Loi, du 30 décembre 1975, portant : 1° 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; 2° suppression des fédérations périphériques créées par la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, *M.B.*, 23/01/1976.

⁷⁷ D. RENDERS, *Droit administratif général*, 2^{ème} édition, Bruxelles, Bruylant, 2017, p.58.

⁷⁸ 1976, *des élections communales pas comme les autres*, disponible sur <https://plus.lesoir.be/182625/article/2018-10-06/1976-des-elections-communales-pas-comme-les-autres>

⁷⁹ A-L. DURVIAUX, M. LAZZARI, P. VERJANS, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors série, août 2008, p.33.

⁸⁰ R. SEVRIN, « Les fusions de communes en Belgique ». In *Hommes et Terres du Nord*, 1980/4. Spécial Belgique, Paris, Persée, 1980, pp. 1-8, p.3-4.

⁸¹ Ces cartes ne reprennent pas les fusions de la commune d'Anvers.

Si nous devons séparer ce nombre selon les Régions actuelles, les 19 communes bruxelloises sont restées les mêmes. En Flandre, le nombre de communes est passé de 906 à 308⁸². Il n'en subsiste donc qu'à peu près un tiers. Quant à la Wallonie, elle a été davantage touchée par la fusion. Le nombre de communes y est en effet passé de 1.434 à 262⁸³. En Wallonie, seule environ 1 commune sur 7 subsiste.

Concentrons-nous à présent sur la taille des nouvelles communes en termes de population et en termes de superficie. En Flandre, la population moyenne des communes est passée de 6.072 à 17.861. En ce qui concerne la superficie, celle-ci est passée de 1.491 ha à 4.386 ha⁸⁴. Le nombre d'habitants et la superficie ont ainsi été multipliés par 2,94. En Wallonie, la population moyenne est passée de 2.226 habitants à 12.183. La superficie, quant à elle, est passée de 1.175 ha à 6.428 ha⁸⁵. La superficie et le nombre d'habitants des communes wallonnes ont ainsi été multipliés par le même coefficient de 5,47. Encore une fois, nous relevons que l'impact le plus important eu lieu en Wallonie.

Ces différents chiffres sont toutefois à nuancer. En effet, en Wallonie, il demeure 95 communes comptant moins de 5.000 habitants contre 16 en Flandre⁸⁶.

Concernant le nombre de mandataires locaux, celui-ci a quasiment diminué de moitié, passant de 24.063 à 12.553⁸⁷.

SECTION 8 : LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENTS

Afin d'assurer au mieux la transition, des mesures d'accompagnements ont été prévues par le Gouvernement. Nous nous concentrerons sur celles que nous avons estimé être les plus importantes, à savoir les mesures financières et les mesures liées au personnel⁸⁸.

⁸² J. MICHEL, *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, p.35.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*, p.37.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*, p.38.

⁸⁷ *Ibid.*, p.50.

⁸⁸ D'autres mesures d'accompagnements ont été mises en place. Nous pensons par exemple à des mesures fiscales, aux mesures liées aux intercommunales, aux mesures liées à l'organisation judiciaire, aux mesures électorales ou encore aux mesures liées à la numérotation postale. À ce titre, nous renvoyons le lecteur désirant obtenir de plus amples informations à l'ouvrage du Ministre de l'Intérieur de l'époque, Joseph Michel (*op.cit.*)

Sous-section 1 : Mesures financières

La loi du 5 janvier 1976⁸⁹ prévoit un refinancement du fonds des communes. Il s'agit là d'une des mesures les plus importantes en matière financière. Le fonds des communes sera désormais alimenté par une dotation de 7,65% de l'ensemble des recettes fiscales courantes de l'exercice pénultième⁹⁰. La dotation totale est donc d'abord répartie entre les trois Régions en fonction de trois critères considérés à parts égales : la population, la superficie et le rendement de l'impôt des personnes physiques (ipp)⁹¹. Cela signifie qu'à l'époque, déjà, un principe de juste retour est appliqué. Chaque Région reçoit une quote-part à hauteur de sa contribution dans le fonds.

En ce qui concerne la Région wallonne à laquelle nous nous limiterons, le fonds est divisé selon une clé 37-63. Les 37% du fonds sont attribués à Liège et Charleroi et les 63 % restants sont attribués aux autres communes. Celles-ci sont alors classées en 5 catégories qui reçoivent chacune un pourcentage du fonds que l'on répartit ensuite entre les différentes communes selon le rendement de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques, au prorata de la population, de la population active et de la superficie⁹².

Les aides financières, prévues pour les communes qui ont fusionné spontanément avant la fusion généralisée, sont maintenues. Toutefois, les communes ayant fait l'objet de la fusion généralisée ne disposent, quant à elles, d'aucune aide particulière. Ces dernières n'avaient été mises en place que pour stimuler des fusions volontaires⁹³.

Sous-section 2 : Mesures concernant le personnel

Il va sans dire que la fusion entraîne le regroupement du personnel des anciennes entités. Cela a pour conséquence de créer des doublons à certains postes. À cet égard l'emploi de Secrétaire communal constitue un exemple pertinent. De plus, dans de nombreuses communes, les statuts et les rémunérations des employés étaient différents⁹⁴.

En ce qui concerne les employés communaux, la nouvelle commune constituée était tenue de reprendre l'ensemble du personnel des anciennes communes. Un nouveau statut et de nouvelles règles de rémunérations devaient être fixées par le nouveau Conseil communal⁹⁵.

⁸⁹ Loi relative aux propositions budgétaires 1975-1976, du 5 janvier 1976, M.B., 06/01/1976.

⁹⁰ J. MICHEL, *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, p.56.

⁹¹ G. PAGANO, « Le décret du 15 juillet 2008 et la réforme du Fonds wallon des communes », in *Fiche de documentation*, SPF finance, n°4/2013, pp.163-200, p.172.

⁹² *Ibid.*, p.173.

⁹³ J. MICHEL, *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, p.59 et 62.

⁹⁴ *Ibid.*, p.68.

⁹⁵ *Ibid.*, p.78.

Pour les grades légaux, seuls deux des grades légaux des anciennes communes seront confirmés⁹⁶. Les nouvelles communes sont obligées de choisir en priorité leurs grades légaux parmi les grades légaux des anciennes communes. En ce qui concerne ceux qui ne sont pas confirmés, un poste équivalent doit leur être proposé dans la nouvelle commune. Ils conserveront leur barème salarial comme si leur fonction précédente continuait d'exister⁹⁷.

Concernant les gardes champêtres ou policiers, la situation est plus aisée, en ce que le corps de police communal est augmenté sans que cela ne pose problème, compte-tenu de l'agrandissement concomitant du territoire et l'accroissement de la population. La police communale se verra donc globalement renforcée⁹⁸.

Sous-section 3 : Mesures liées aux biens

Il va sans dire que les biens des anciennes communes sont transférés de plein droit aux nouvelles entités sans le moindre dédommagement. De plus, les droits, charges et obligations liés à ces biens sont également transférés⁹⁹.

SECTION 9 : L'IMPACT DE LA FUSION SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Avant la fusion, des études avaient été menées. Celles-ci avaient démontré que les dépenses par habitant sont plus élevées dans les communes comptant moins de 1.000 âmes et diminuent progressivement jusqu'aux communes comptant entre 2.500 et 4.999 habitants. Les frais de fonctionnement devaient également diminuer selon les études menées¹⁰⁰. La fusion devait donc, selon les prévisions, conduire à la diminution de nombreuses dépenses et maintenir un *statu quo* pour d'autres charges des communes. Le tout avec pour conséquence finale une diminution des dépenses et un assainissement des finances des communes. Les fusions devaient également permettre une meilleure utilisation des moyens¹⁰¹. À vrai dire, les études réalisées durant les années qui ont suivi la fusion n'ont pas démontré d'amélioration des finances communales.

En réalité, en analysant la fusion de 1977, nous constatons que les finances des communes ont, dans un premier temps, eu du mal à faire face à la fusion. En effet, à la suite de cette dernière, les recettes ont augmenté pendant plusieurs années, avant de se stabiliser puis de diminuer. Un dérapage financier s'est même produit début des années 1980. Les causes de cette crise budgétaire sont multiples.

⁹⁶ Un Receveur communal et un Secrétaire communal.

⁹⁷ J. MICHEL, *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, p.78 à 81.

⁹⁸ *Ibid.*, p.70.

⁹⁹ *Ibid.*, p.85.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p.63 à 65.

¹⁰¹ S. SCHMITZ, « Les fusions des communes en Belgique : Nouvelles communes, nouveaux territoires de projets ? », in *Territoires prescrits, territoires vécus : inter-territorialité au cœur des recompositions des espaces ruraux*, Toulouse, le Mirail, 2000, pp.36-40, p.36.

Tout d'abord, ce *gap* peut s'expliquer par la fusion elle-même, mais également par un élément négligé et extérieur à ce mécanisme de fusion. Il s'agit de deux crises économiques successives qui ont eu lieu après la fusion.

En ce qui concerne les éléments relatifs à la fusion, l'augmentation des dépenses a été constatée dans de nombreuses communes en raison des mêmes phénomènes. Des Bourgmestres ont parfois vidé les caisses en offrant des cadeaux à leurs citoyens. D'autres ont investi trop massivement. C'est ainsi que de grands travaux et projets très coûteux ont été menés avec comme motivation le paiement par la future nouvelle commune. Le fait que cette fusion soit obligatoire n'a pas aidé à lutter contre ce mécanisme d'investissement massif. En effet, les élus souhaitaient retrouver leur poste et leur mandat. Ils ont donc investi massivement pour prouver leur implication aux citoyens.

Cette augmentation des dépenses est toutefois à relativiser car, à l'époque, l'obligation d'équilibre budgétaire n'existait pas, que ce soit à l'exercice global ou propre. L'obligation d'équilibre n'est apparue qu'en 1981, soit après la fusion. En effet, les années septante étaient des années à dépenses publiques élevées à tous les niveaux de pouvoir (accompagnées de taux de taxation élevés).

C'est seulement par la suite que sont apparues des politiques d'assainissement budgétaire, là aussi à tous les niveaux de pouvoir. Ces mesures ont été prises en réaction à l'évolution de la dette publique. Par conséquent, les communes ont progressivement été soumises à toute une série de contraintes qui ont impacté leur capacité à dépenser et, par conséquent, leurs finances¹⁰². En outre, le mécanisme de tutelle de l'époque consistait à contraindre les organes des services décentralisés à observer la loi, à respecter l'intérêt général et à pallier l'inertie des pouvoirs locaux¹⁰³. La tutelle financière sur les communes telle que nous la connaissons aujourd'hui n'existait pas encore. L'introduction de ce mécanisme a aidé et aurait pu empêcher certaines folies des communes avant la fusion. Les mécanismes de tutelle wallons ont été modifiés pour prendre la forme actuelle à partir de 2007¹⁰⁴.

La volonté de réaliser des économies d'échelles a tantôt été atteinte, tantôt non. Dans certaines communes, la structure n'était pas très étoffée. Il n'y avait parfois qu'un garde champêtre et deux ou trois employés. Or, une fois la fusion réalisée, la structure a dû être augmentée. En effet, si les gardes champêtres sont regroupés, il leur faut désormais un chef. De la même manière, si tous les ouvriers communaux sont regroupés, il faut également des chefs d'équipes et un chef de service. Il faut dès lors réaliser des promotions et engager pour combler le trou créé par le personnel promu.

¹⁰² Interview écrite de Monsieur Bernard JURION, Professeur à l'université de Liège et économiste, réalisée le 20 mars 2020.

¹⁰³ N. LAGASSE, « La régionalisation du droit organique des pouvoirs locaux en Belgique », *In: Annuaire des collectivités locales*, Tome 22, Paris, Persée, 2002, pp.247-269, p.248.

¹⁰⁴ Décret du 22 novembre 2007 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *M.B.*, 21/12/2007.

Le cas des grades légaux est aussi à prendre en considération. Les communes se sont retrouvées avec plusieurs Receveurs et plusieurs Secrétaires communaux, mais elles n'avaient qu'un poste à leur offrir. Les autres grades légaux ont dû être conservés, avec les mêmes salaires et le même statut.

En outre, la réforme des CPAS menée à l'époque n'a pas aidé à améliorer la situation¹⁰⁵. Les CPAS ont vu leurs dépenses augmenter et, *de facto*, les communes aussi, ce qui n'a pas arrangé le déficit de ces dernières.

Il est également intéressant de relever que les dépenses moyennes de personnel et de fonctionnement dans les 19 communes bruxelloises non fusionnées sont inférieures (en EUR par habitant) à celles des 4 autres grandes Villes du pays à savoir Anvers, Gand, Liège et Charleroi, qui, elles, ont procédé à une large fusion¹⁰⁶.

La science économique nous apprend qu'une entreprise qui augmente son échelle d'opération est, généralement, susceptible, de réaliser des économies d'échelle dans un premier temps. Néanmoins, elle finit par voir apparaître, à un certain moment, des « déséconomies » d'échelle (coûts plus élevés de gestion et d'organisation)¹⁰⁷. Cette théorie peut également être appliquée aux fusions des communes. Certaines charges pourront être réparties entre de plus nombreux contribuables, lorsque les communes s'agrandiront. Toutefois, la majorité des charges va avoir tendance à évoluer proportionnellement, ou même plus que proportionnellement, au nombre d'habitants ou à la superficie de la commune¹⁰⁸.

Malgré les éléments que nous venons d'exposer et des dépenses supplémentaires à court terme, la vague de fusions de 1977 a produit des avantages financiers à plus long terme sous la forme d'une offre de services plus étendue et plus uniforme à un prix inférieur. Les réorganisations des communes ont également généré un gain de coût¹⁰⁹. En d'autres termes, la fusion semble tout de même avoir donné un souffle supplémentaire à de nombreuses communes en difficulté¹¹⁰.

¹⁰⁵ F. BOUHON, *Regard juridique sur la fusion des communes : fondements, modalités et mise en œuvre d'une réforme controversée*, Conférence donnée à l'hôtel de ville de Virton, le 12 janvier 2017. Disponible sur Orbi, p.13

¹⁰⁶ Interview écrite de Monsieur Arnaud DESOY, Responsable des études « Public finance et social profit » chez Belfius Banque, réalisée le 14 avril 2020.

¹⁰⁷ Interview écrite de Monsieur Bernard JURION, Professeur à l'université de Liège et économiste, réalisée le 20 mars 2020.

¹⁰⁸ Interview écrite de Monsieur Bernard JURION, Professeur à l'université de Liège et économiste, réalisée le 20 mars 2020.

¹⁰⁹ Interview écrite de Monsieur Bernard JURION, Professeur à l'université de Liège et économiste, réalisée le 20 mars 2020.

¹¹⁰ S. KEUNEN, S. HENNAU, « Gemeentelijke fusies : een antwoord op het bestuurskrachtprobleem? », in *Juristenkrant*, Mechelen, Wolterskluwer, 2016, liv. 325, pp.12-13, p.13.

SECTION 10 : LE BILAN

Le bilan de la fusion des communes est sans nul doute contrasté : il y a eu des succès mais aussi des échecs marquants. Cependant, près de quarante ans plus tard, nous reparlons d'une fusion. Cela signifie sans doute que cette transformation du paysage communal n'était pas suffisante.

Sous-section 1 : Les réussites

La fusion avait pour objectifs, comme nous l'avons vu, une rationalisation et une modernisation des communes¹¹¹. Ce pan de la réforme est une réussite. En effet, les communes ont été profondément modernisées à la suite de ces réformes et une certaine rationalisation a eu lieu. Toutefois, l'idée de fusion faisant sa réapparition, nous sommes en droit de nous interroger sur l'efficacité et la suffisance des mesures passées.

Sur le plan des services rendus aux citoyens, le pari est gagné : la mutualisation des efforts a permis d'améliorer le quotidien de la population (distribution de repas à domicile, entretien des voiries, etc). En outre, les investissements dans les biens communaux se sont accentués (ex : piscines, bibliothèques, centres culturels)¹¹².

L'autonomie communale, que nous avons abordée, a été améliorée et s'est développée à plus grande échelle, eu égard à la taille des nouvelles communes. Cela « a pu contribuer à offrir plus de puissance aux nouvelles communes, notamment quant à leur capacité à emprunter ou à défendre leurs dossiers face à l'autorité de tutelle »¹¹³.

Sous-section 2 : Les échecs

Un premier échec retentissant de cette fusion est le passage en force du Gouvernement¹¹⁴. Il a sans doute fait perdre une certaine légitimité à cette fusion qui était nécessaire vu le paysage communal, de l'époque, très fragmenté. Les Parlementaires ont considéré que le Gouvernement était passé en force en raison de la méthode utilisée. En effet, ceux-ci ont eu l'impression de ne pas avoir été consultés puisque les amendements à l'arrêté royal de fusion ne pouvaient être reçus. Ils ont malgré tout pu amender le projet de loi de ratification des arrêtés royaux, mais ceux-ci n'ont pas été pris en compte (ils ont été votés majorité contre opposition). Dès lors, le projet n'a été modifié que très substantiellement¹¹⁵.

¹¹¹ Doc.Parl., Chambre, Session 1974-1975, n°652/1, 6 octobre 1975.

¹¹² M. POPS, « Et si votre commune optait pour la fusion ? », in *Trends*, N°22, Bruxelles, Le Vif, 2017, p.1.

¹¹³ F. BOUHON, *Regard juridique sur la fusion des communes : fondements, modalités et mise en œuvre d'une réforme controversée*, Conférence donnée à l'hôtel de ville de Virton, le 12 janvier 2017. Disponible sur Orbi, p.13.

¹¹⁴ A-L. DURVIAUX, M. LAZZARI, P. VERJANS, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors-série, août 2008, p.34.

¹¹⁵ *Ibid.*, p.30.

Selon les parlementaires de l'époque, les avis des Conseils communaux et des Députations Permanentes prévus par la loi ont été méconnus par le Ministre. Ce dernier a, selon eux, procédé à « des mariages forcés et méconnus l'autonomie communale »¹¹⁶. Un autre problème soulevé est l'absence de demande d'avis au Conseil d'État¹¹⁷.

La fusion a également eu pour effet néfaste d'engendrer des charcutages électoraux¹¹⁸. De plus, l'influence des partis politiques s'est vue renforcée¹¹⁹. En effet, les fonctions communales se sont professionnalisées et de nombreuses listes locales ont disparu, laissant la place à des listes emmenées par les partis traditionnels tels que le PS, le PSC/CVP ou encore le PVV/PRL.

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 de cette opération¹²⁰.

Cette fusion a également provoqué un agrandissement des territoires locaux alors que la commune se veut être l'entité territoriale et politique la plus proche du citoyen¹²¹. Les communes étant plus grandes, le travail des mandataires politiques s'est complexifié et professionnalisé, les éloignant un peu plus de leurs citoyens¹²².

Une des volontés était d'éviter, autant que possible, de toucher aux limites des arrondissements et des provinces. Toutefois, cela ne fut pas aussi aisé dans la pratique et des modifications eurent lieu : 48 communes changèrent d'arrondissement et 13 de province¹²³.

Enfin, alors que celle-ci avait pour objectif une rationalisation et la réalisation d'économies d'échelles, la fusion s'est traduite par des coûts considérables, notamment en termes de personnel¹²⁴. En effet, il est évident que les mesures d'accompagnement en matière de personnel ont demandé beaucoup d'argent. Nous pensons, à ce sujet, à la possibilité de garder le même barème salarial pour les grades légaux alors que certains d'entre eux ne remplissent plus les mêmes fonctions. Toutefois, cet élément est à percevoir comme un échec partiel en raison de ce que nous avons développé *supra*¹²⁵.

¹¹⁶ A-L. DURVIAUX, M. LAZZARI, P. VERJANS, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors-série, août 2008, p.30.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*, p.34.

¹¹⁹ *Ibid.*, p.33.

¹²⁰ *Ibid.*, p.34.

¹²¹ C. HAVARD, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Bruxelles, LaCharte, 2016, p. 1.

¹²² A-L. DURVIAUX, M. LAZZARI, P. VERJANS, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors-série, août 2008, p.34.

¹²³ R. SEVRIN, « Les fusions de communes en Belgique ». In *Hommes et Terres du Nord*, 1980/4. Spécial Belgique, Paris, Persée, 1980, pp. 1-8, p.1.

¹²⁴ A-L. DURVIAUX, M. LAZZARI, P. VERJANS, « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors-série, août 2008, p.34.

¹²⁵ Voy. p.23.

SECTION 11 : VERS UNE NOUVELLE FUSION ?

Sous-section 1 : La situation en Europe

Lorsque nous élargissons notre point de vue, nous constatons que cette idée de fusion occupe le devant de la scène sur notre continent. En effet, de nombreux États européens emboîtent le pas d'une fusion de leurs collectivités locales. Par exemple, les Pays-Bas militent depuis des années pour des fusions de leurs communes. C'est ainsi qu'au long des 20 dernières années, une moyenne de 3 fusions par an y a été recensée¹²⁶. Nos voisins Grand-Ducaux ont également mis en place une politique de fusion, le nombre de commune y est passé de 116 à 102¹²⁷. Cette nouvelle tendance gagne également la France où en 2015 et 2016, 772 municipalités ont fusionné en 230 nouvelles municipalités, suivies en 2017 de 573 autres qui ont fusionné en 181 nouvelles entités¹²⁸.

Au Danemark, en 2007, le nombre de communes est passé de 278 à 98. Là-bas, les communes se sont vu imposer une population minimale d'au moins 30.000 habitants. Les communes de moins de 30.000 habitants ne peuvent continuer d'exister que si elles nouent des partenariats avec les communes environnantes¹²⁹.

Il existe encore d'autres exemples, nous avons cité les plus représentatifs. Nous le voyons, les réformes des collectivités locales et les fusions sont nombreuses au sein de l'Union Européenne. Quid de la Belgique ?

Sous-section 2 : La situation en Belgique

Durant une longue période, suite aux écueils de la fusion passée, ce mécanisme est devenu tabou dans le monde politique.

Toutefois, à l'heure actuelle, la fusion des communes revient sur le devant de la scène en Belgique également. Le bilan de la fusion précédente étant contrasté, une nouvelle fusion réglerait peut-être les échecs soulevés et d'autres nouvelles difficultés pour les communes. Cependant, des alternatives existent, il convient de ne pas les négliger.

La Wallonie est donc à la croisée des chemins : favoriser les alternatives à la fusion ou encourager une nouvelle fusion ? La voie choisie au Nord du pays semble toute tracée. Dans la suite de ce travail, nous nous intéresserons à ces questions en abordant les alternatives à la fusion, une possible nouvelle fusion des communes en Wallonie et enfin la situation au Nord du pays.

¹²⁶ « Ondertussen in het buitenland. », in *Binnenband*, themanummervrijwillige fusies, Brussel, Agentschap binnenlands bestuur, July 2017, pp.39-42, p.39.

¹²⁷ *Ibid.*, p.40.

¹²⁸ *Ibid.*, p.40.

¹²⁹ *Ibid.*, p.41.

Il est toutefois important de souligner qu'aujourd'hui, la compétence relative aux communes a été régionalisée. Suite à la modification de la loi spéciale de réformes institutionnelles par une loi spéciale votée en 2001¹³⁰, les Régions se sont vues octroyer des compétences pour l'organisation des structures communales et provinciales, sur lesquelles elles exerçaient déjà l'essentiel de la tutelle¹³¹.

Le Nord et le Sud du pays peuvent dès lors choisir des pistes différentes pour tenter d'améliorer le fonctionnement de cette entité, maillon important de notre système décentralisé.

¹³⁰ Loi spéciale de réformes institutionnelles (LSRI), du 8 août 1980, *M.B.*, 15/08/1980, art.6 telle que modifiée par la loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, du 13 juillet 2001, *M.B.*, 03/08/2001.

¹³¹ J. BRASSINNE DE LA BUISSIÈRE, « La régionalisation des lois communale et provinciale et de la législation connexe », *Courrier hebdomadaire*, 2002/6-7 (n° 1751-1752), Bruxelles, Crisp, pp.7-69, p.10.

PARTIE 2 : LA WALLONIE A LA CROISEE DES CHEMINS

Tout au long de cette seconde partie, nous découvrirons les alternatives à la fusion qui existent en Wallonie. Celles-ci vous seront brièvement expliquées dans la première section. Cette dernière dresse un état des lieux général des mécanismes alternatifs avec une courte description de chacun d'eux. Une fois ces alternatives listées, nous aborderons l'hypothèse d'une nouvelle fusion en Wallonie.

SECTION 1 : LES ALTERNATIVES A LA FUSION

Sous-section 1 : La gestion unilatérale

Il s'agit, dans ce cadre, de la gestion par les communes de certaines de leurs compétences par le biais d'entités distinctes. Toutefois, dans le cas qui nous occupe, la commune est la seule gestionnaire. Le principal mode de gestion unilatéral est celui de la régie.

a) La régie

Il existe plusieurs types de régies : « La gestion unilatérale d'un service public implique soit que la commune gère elle-même ce dernier, dans le cadre d'une centralisation (la régie de fait) ; soit qu'elle continue à gérer elle-même le service tout en lui octroyant une certaine autonomie technique (la Régie de droit) »¹³². En plus de ces deux modes de gestion par le biais d'une régie, il en existe un qui, dans le cadre de ce travail, constitue à nos yeux une véritable alternative à la fusion des communes. Il s'agit de la régie communale autonome. Ce mécanisme consiste en la création d'un service doté d'une personnalité juridique distincte et d'un patrimoine propre envisagé dans le cadre d'une décentralisation par service¹³³. Nous nous concentrerons à présent exclusivement sur celle-ci.

1. Les bases légales

La régie communale autonome a vu le jour par le biais de la loi du 28 mars 1995¹³⁴. Le but du Législateur de l'époque était de limiter le recours par les communes aux asbl communales¹³⁵. La création de ce mécanisme est fortement liée au port d'Anvers¹³⁶. Ce mécanisme est aujourd'hui régi, en Région wallonne, par les articles L1231-4 et suivants du CDLD.

¹³² A-L DURVIAUX, I. GABRIEL, *Droit administratif*, Tome 2, Bruxelles, Éditions Larcier, 2012, p.49.

¹³³ *Ibid.*, p.49.

¹³⁴ Loi modifiant le titre VI, chapitre V, de la nouvelle loi communale, du 28 mars 1995, *M.B.*, 08/04/1995.

¹³⁵ Doc. Parl., Rapport, Sénat, Session 1994-1995, n°349-3, pp. 6-23.

¹³⁶ Doc. Parl., Sénat, Session extraordinaire 1991-1992, 349/1.

2. Définition

La régie se définit comme un service communal qui est géré de manière autonome. Elle dispose de la personnalité juridique, d'une autonomie technique et organique, et elle remplit une ou plusieurs missions pour le compte de la commune¹³⁷.

3. Fonctionnement

C'est le Conseil communal qui est compétent pour créer une régie communale autonome¹³⁸. Cette création peut s'effectuer pour une durée illimitée¹³⁹. La régie communale autonome est dotée d'un patrimoine distinct que la commune lui affecte. Celle-ci lui verse périodiquement une dotation¹⁴⁰. En outre, la régie communale autonome dispose d'une capacité propre d'emprunt et lorsqu'elle réalise des bénéfices, ces derniers restent dans ses caisses¹⁴¹.

La création d'une régie communale autonome n'est possible que pour certaines activités à caractère industrielles ou commerciales prévues limitativement par le Gouvernement¹⁴². C'est l'arrêté royal du 10 avril 1995 qui fixe cette liste¹⁴³.

La régie communale autonome est dotée d'une autonomie organique. Sa structure se compose d'un Conseil d'administration et d'un Comité de direction¹⁴⁴. Les membres du Conseil d'administration sont désignés par le Conseil communal¹⁴⁵. Il est composé majoritairement de Conseillers communaux¹⁴⁶. En ce qui concerne le comité de direction, il est composé de cinq membres désignés par le Conseil d'administration en son sein¹⁴⁷.

La commune possède un pouvoir de contrôle sur la régie par le biais d'un contrat de gestion et d'un rapport d'activité qui peut être demandé à tout moment par le Conseil communal. De plus, les Conseillers communaux possèdent un droit de consultation et de visite¹⁴⁸.

En ce qui concerne la comptabilité, la régie communale autonome est soumise à la loi du 17 juillet 1975¹⁴⁹ relative à la comptabilité des entreprises¹⁵⁰. Elle doit donc se doter d'une comptabilité en partie double semblable à celle d'une entreprise.

¹³⁷ D. MORISOT, *Memento Communal*, Malines, Wolters Kluwer, 2018, p.144 et A-L. DURVIAUX, I. GABRIEL, *Droit administratif*, Tome 2, Bruxelles, Éditions Larcier, 2012, p.56.

¹³⁸ CDLD, art. L1231-4.

¹³⁹ A-L. DURVIAUX, I. GABRIEL, *Droit administratif*, Tome 2, Bruxelles, Éditions Larcier, 2012, p.58.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p.58.

¹⁴¹ *Ibid.*, p.62.

¹⁴² CDLD, art. L1231-4.

¹⁴³ Arrêté royal déterminant les activités à caractère industriel ou commercial pour lesquelles le Conseil communal peut créer une régie communale autonome dotée de la personnalité juridique, du 10 avril 1995, *M.B.*, 13/05/1995.

¹⁴⁴ CDLD, art. L1231-5.

¹⁴⁵ CDLD, art. L1231-5, §2, alinéa 3.

¹⁴⁶ G. DE ROECK, *les différents modes de gestion – Régie ordinaire et autonome*, Namur, UVCW, 2018, p.5.

¹⁴⁷ CDLD, art. L1231-5, §3.

¹⁴⁸ G. DE ROECK, *les différents modes de gestion – Régie ordinaire et autonome*, Namur, UVCW, 2018, pp.6-7.

¹⁴⁹ Loi relative à la comptabilité [...] des entreprises, du 17 juillet 1975, *M.B.* 04/09/1975.

¹⁵⁰ CDLD, art. 1231-11.

Le CDLD ne traitant pas de la situation juridique du personnel des régies communales autonomes, c'est le Conseil communal qui est libre de déterminer dans les statuts de la régie le régime auquel est soumis le personnel¹⁵¹.

En ce qui concerne la dissolution de la régie communale autonome, c'est le Conseil communal qui est également compétent¹⁵².

4. Intérêt pour les communes

Il existe plusieurs avantages à la régie communale autonome. Tout d'abord, celle-ci dispose de la capacité juridique et du pouvoir d'expropriation. Elle dispose ainsi d'une souplesse de gestion proche de celle d'une entreprise. D'un point de vue financier, elle échappe à l'ensemble des règles budgétaires et comptables applicables aux communes. Elle est assujettie à la TVA. D'un point de vue des ressources humaines, elle bénéficie également de son propre personnel¹⁵³. Ces nombreux avantages, d'un point de vue gestionnel d'une part et financier d'autre part, en font une véritable alternative à la fusion des communes.

Sous-section 2 : La gestion contractuelle ou associative

Contrairement à la gestion unilatérale, nous allons voir dans cette sous-section les alternatives qui s'offrent aux communes pour gérer certaines de leurs compétences avec d'autres partenaires. Ceux-ci seront parfois privés, parfois il s'agit d'autres communes ou encore d'autres organismes publics.

a) L'intercommunale

Une des alternatives les plus connues à la fusion des communes est l'intercommunale. Comme exposé précédemment¹⁵⁴, celle-ci existait déjà en tant qu'alternative lors de la fusion des années 1970. Pour rappel, l'un des objectifs de cette dernière était la réduction du nombre d'intercommunales.

1. Les bases légales

Ce mode d'association est rendu possible par l'article 162, alinéa 4 de la Constitution. À la suite de la loi spéciale de réformes institutionnelles, ce sont les Régions qui sont compétentes pour diriger l'organisation des intercommunales¹⁵⁵. En Région wallonne, le décret du 5 décembre 1996¹⁵⁶ régit ce mode d'association. Il est désormais intégré au livre 5 du CDLD¹⁵⁷.

¹⁵¹ A-L. DURVIAUX, I. GABRIEL, *Droit administratif*, Tome 2, Bruxelles, Éditions Larcier, 2012, p.90.

¹⁵² M. BOVERIE, Les régies communales, in *Mouvement communal*, n°6-7, Bruxelles, UVC, 1995, pp.332-345, p. 344.

¹⁵³ L. VANDER BORGHT, *Vade-Mecum de la régie communale autonome*, Namur, UVCW, 2012, pp.7-8.

¹⁵⁴ Voy. p.15.

¹⁵⁵ Loi spéciale de réformes institutionnelles (LSRI), du 8 août 1980, *M.B.*, 15/08/1980, vig. 01/10/80, art.6, §1er, VIII, 8°.

¹⁵⁶ Décret relatif aux intercommunales Wallonnes, du 5 décembre 1996, *M.B.* 07/02/1997.

¹⁵⁷ A-L. DURVIAUX, I. GABRIEL, *Droit administratif*, Tome 2, Bruxelles, Éditions Larcier, 2012, p.100.

2. Définition

L'intercommunale peut être définie comme étant une « association de communes créée pour gérer certaines matières d'intérêt communal »¹⁵⁸.

3. Fonctionnement

Pour être constituée, une intercommunale doit compter au moins 2 communes¹⁵⁹. Notons toutefois qu'il n'est pas indispensable qu'il s'agisse, en réalité, de 2 communes à proprement parler. En effet, il peut s'agir parfois d'autres organismes publics. Dans ce cas, elles restent des intercommunales pures. Par ailleurs, elles peuvent également compter comme membre, des particuliers ou des entreprises privées. Dans un tel cas, elles sont dites mixtes¹⁶⁰.

Chaque intercommunale est dotée d'une assemblée générale, d'un Conseil d'administration et d'un comité de rémunération. Des représentants de chaque commune membre sont élus par leur Conseil communal respectif pour siéger dans l'assemblée générale. Ces derniers sont élus parmi les membres du Conseil communal, le Bourgmestre ou les Échevins. Cette assemblée générale nomme les membres du Conseil d'administration selon la clé d'Hondt¹⁶¹. Ce dernier constitue ensuite en son sein un Comité de rémunération composé de 5 membres¹⁶².

Les intercommunales sont dotées de la personnalité juridique. En conséquence, elles peuvent contracter des emprunts, recevoir des subventions, procéder à des expropriations, etc.¹⁶³

Les communes affiliées à l'intercommunale disposent de nombreux outils et moyens de contrôler cette dernière et d'être informées de l'activité de celle-ci¹⁶⁴.

Les intercommunales ont été beaucoup utilisées et gèrent des matières telles que la distribution d'eau, de gaz ou d'électricité, la gestion des déchets, la santé publique, les travaux publics, etc.¹⁶⁵

La durée d'une intercommunale ne peut excéder trente ans. Cependant, elle peut être prorogée d'un ou plusieurs termes, dont chacun ne peut dépasser trente ans¹⁶⁶. Notons que, pour une commune, il est possible de se retirer de l'intercommunale avant son terme¹⁶⁷.

¹⁵⁸ D. RENDERS, *Droit administratif général*, 2^{ème} édition, Bruxelles, Bruylant, 2017, p.98.

¹⁵⁹ D. MORISOT, *Memento Communal*, Malines, Wolters Kluwer, 2018, p.353.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Système d'attribution des sièges qui vise à donner à chaque liste un nombre de sièges proportionnel à son nombre de voix

¹⁶² D. MORISOT, *Memento Communal*, Malines, Wolters Kluwer, 2018, p.354.

¹⁶³ G. DE ROECK, *La gestion par l'intermédiaire d'une intercommunale*, Namur, UVCW, 2018, pp.1-25, p.1.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p.10.

¹⁶⁵ D. RENDERS, *Droit administratif général*, 2^{ème} édition, Bruxelles, Bruylant, 2017, p.98.

¹⁶⁶ CDLD, art L1512-7.

¹⁶⁷ Voir à cet effet : CDLD, art L1512-8.

4. Intérêt pour les communes

Le but d'une intercommunale est de gérer des matières plus rationnellement sur un territoire plus étendu que celui de la commune. Il va sans dire que la mutualisation de moyens offre une efficacité renforcée et la réalisation d'économies¹⁶⁸. Un autre but des intercommunales est d'assurer un service public plus performant, accessible à tous et à un meilleur prix que si chaque commune rendait ce service individuellement¹⁶⁹. Pour ces raisons, les intercommunales peuvent être de véritables alternatives à la fusion afin de pallier les soucis financiers que les communes rencontrent.

b) Les conventions entre communes

1. Les bases légales

Ce mode de coopération entre communes est prévu par les articles L1521-1 à L1521-3 du CDLD.

2. Définition

Une convention entre communes est un regroupement de communes visant à réaliser ensemble divers objets d'intérêt communal¹⁷⁰.

3. Fonctionnement

Seules des communes peuvent prendre part à ce mode de coopération. Aucune autre personne, qu'elle soit de droit public ou de droit privé, ne peut être partie à une telle convention¹⁷¹. Chacune des communes conserve alors sa propre personnalité juridique¹⁷². Ce mode étant très souple, la convention ne nécessite pas d'acte authentique pour être créée. Une des communes peut être désignée comme gestionnaire. Cette dernière peut alors choisir les membres du personnel de la convention dans son personnel propre ou parmi le personnel de chacune des communes membres¹⁷³.

¹⁶⁸ G. DE ROECK, *La gestion par l'intermédiaire d'une intercommunale*, Namur, UVCW, 2018, pp.1-25, p.1.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p.15.

¹⁷⁰ A-L. DURVIAUX, I. GABRIEL, *Droit administratif*, Tome 2, Bruxelles, Éditions Larcier, 2012, p.99.

¹⁷¹ B. GORS, « De nouvelles formes de coopération communale en région wallonne », *A.P.T.*, 2006/2-3, Bruxelles, Larcier, 2003, pp.144-163, p.148.

¹⁷² G. DE ROECK, *La gestion par l'intermédiaire d'une association de projet et d'une convention entre communes*, Namur, UVCW, 2018, p.7.

¹⁷³ CDLD, art. 1521-2 al. 1 et 2.

4. Intérêt pour les communes

L'intérêt pour les communes demeure le même : gérer ensemble afin de diminuer les coûts et/ou d'optimiser le service. Ce mode de coopération peut être utilisé pour de nombreuses compétences comme la fourniture d'eau, la gestion de parcs à conteneurs, la mise à disposition d'un engin de nettoyage de voirie, etc.¹⁷⁴

c) Les associations de projet

1. Les bases légales

L'association de projet est une possibilité d'association offerte aux communes depuis un décret datant de 2006¹⁷⁵. Elle est désormais réglementée par les articles L1522-1 et suivants du CDLD. Cette forme de coopération entre communes est directement inspirée de la législation flamande¹⁷⁶.

2. Définition

L'association de projet est une association de communes qui vise à réaliser, mettre en œuvre et contrôler des projets d'intérêt communal de petites échelles de façon ponctuelle et ciblée par le biais de la coopération¹⁷⁷.

3. Fonctionnement

Pour être constituée, une association de projet doit compter au moins 2 communes associées. Toutefois, d'autres personnes de droit public ou de droit privé peuvent y participer¹⁷⁸. Peu importe l'objet qu'elle vise à réaliser, elle exerce des missions de service public et est, par conséquent, une personne morale de droit public qui bénéficie de prérogatives de puissance publique (pouvoir d'expropriation)¹⁷⁹. Elle est, en outre, dotée d'une personnalité juridique propre ce qui lui permet de contracter des emprunts ou encore de recevoir des subventions¹⁸⁰.

L'association de communes doit être constituée par le biais d'un acte authentique qui est publié au Moniteur Belge¹⁸¹. Elle est constituée pour une période maximale de 6 ans reconductible par période de 6 ans¹⁸².

¹⁷⁴ A. COENEN, « L'évolution du contenu et des modes de gestion de l'intérêt communal », *Mouvement Communal*, n°3, Bruxelles, UVC, 1992, pp.144-145.

¹⁷⁵ Décret modifiant le Livre V de la première partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et le Livre I^{er} de la troisième partie de ce même Code, du 19 juillet 2006, *M.B.* 23/08/2006.

¹⁷⁶ G. DE ROECK, *Vade Mecum de l'association de projets*, Namur, UVCW, 2019, p.3.

¹⁷⁷ G. DE ROECK, *La gestion par l'intermédiaire d'une association de projet et d'une convention entre communes*, Namur, UVCW, 2018, p.1.

¹⁷⁸ Ch. HAVARD, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Bruxelles, LaCharte, 2016, p. 510.

¹⁷⁹ G. DE ROECK, *La gestion par l'intermédiaire d'une association de projet et d'une convention entre communes*, Namur, UVCW, 2018, p.1.

¹⁸⁰ A-L. DURVIAUX, I. GABRIEL, *Droit administratif*, Tome 2, Bruxelles, Éditions Larcier, 2012, p.171.

¹⁸¹ CDLD, art. L1522-2.

¹⁸² CDLD, art. L1522-1 §1^{er}.

L'association de projet est gérée par un Comité de gestion. Un minimum de 4 représentants des communes y siège. Les représentants sont désignés « à la proportionnelle de l'ensemble des Conseils communaux des communes associées, dans le respect de la clé d'Hondt. Ils sont choisis parmi les membres des Conseils et Collèges communaux des communes membres »¹⁸³.

D'un point de vue du personnel, l'association de projet peut, soit avoir du personnel issu des communes associées à sa disposition, soit engager son personnel propre¹⁸⁴.

4. Intérêt pour les communes

L'intérêt pour les communes est de bénéficier d'une structure plus souple et plus flexible que la traditionnelle intercommunale¹⁸⁵. Ainsi, l'association de projet vise à réaliser des projets concrets à portée limitée qui concernent un nombre restreint de communes. À titre d'exemple, plusieurs communes pourraient décider de constituer une association de projet ayant pour objet la création et la gestion d'un parc éolien, d'un parc naturel, d'une piscine ou d'un crématorium¹⁸⁶. Notons que cet outil est peu utilisé.

d) Les asbl communales

1. Les bases légales

Les asbl communales sont régies par les articles L1234-1 et suivants du CDLD. Elles y ont été insérées par le biais du décret du 26 avril 2012¹⁸⁷. À la suite d'un avis négatif du Conseil d'État¹⁸⁸, le Gouvernement Wallon a précisé que l'encadrement du CDLD était un encadrement *a minima*¹⁸⁹. Pour le surplus, il est nécessaire de se référer au Code des sociétés et associations¹⁹⁰.

2. Définition

Une asbl communale est une personne morale de droit privé dont l'objet est l'intérêt communal et non la réalisation d'un but de lucre, commercial ou industriel qui agit sur le territoire communal et dont la commune participe à sa gestion grâce à une présence prépondérante de mandataires communaux, lesquels disposent du pouvoir du dernier mot¹⁹¹.

¹⁸³ G. DE ROECK, *La gestion par l'intermédiaire d'une association de projet et d'une convention entre communes*, Namur, UVCW, 2018, p.3.

¹⁸⁴ A-L. DURVIAUX, I. GABRIEL, *Droit administratif*, Tome 2, Bruxelles, Éditions Larcier, 2012, p.174.

¹⁸⁵ *Doc. parl.*, PW, 2005-2006, n° 403/27, pp. 5 et 28 ; n° 403/1, p. 2.

¹⁸⁶ G. DE ROECK, *Vade Mecum de l'association de projets*, Namur, UVCW, 2019, p.4.

¹⁸⁷ Décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, 26 avril 2012, *M.B.* 14/05/2012.

¹⁸⁸ *Doc. Parl.*, *Avis du Conseil d'État*, Parlement wallon, Session 2011-2012, 567, n°1, pp. 34-36.

¹⁸⁹ Note au Gouvernement wallon du 1er mars 2012 déposée lors de l'adoption en 3ème lecture du projet de décret, devenu le décret du 26 avril 2012.

¹⁹⁰ Code des sociétés et des associations, du 23 mars 2019, *M.B.* 04/04/2019.

¹⁹¹ A-L. DURVIAUX, I. GABRIEL, *Droit administratif*, Tome 2, Bruxelles, Éditions Larcier, 2012, p.181.

3. Fonctionnement

Les asbl sont, soit monocommunes, soit pluricomunes. Lorsque l'asbl est monocommunale, la commune peut y avoir une place prépondérante ou pas, en fonction du nombre de mandats attribués par les statuts au sein des organes de gestion et de contrôle¹⁹².

C'est au Conseil communal qu'appartient la décision de créer une asbl. La commune peut s'associer avec une autre commune ou avec d'autres personnes physiques ou morales de droit public ou de droit privé¹⁹³.

Une asbl communale ne peut être créée, comme nous l'avons vu, que dans le cadre de la gestion d'un intérêt communal et ce, sans but lucratif¹⁹⁴. En outre, une motivation spéciale est nécessaire pour créer ce type d'association¹⁹⁵. Cette dernière doit être « fondée sur l'existence d'un besoin spécifique d'intérêt public qui ne peut être satisfait de manière efficace par les services généraux, les établissements ou les régies de la commune et qui fait l'objet d'une description précise »¹⁹⁶. Cette décision est ensuite soumise à un contrôle de la tutelle spéciale d'approbation du Gouvernement Wallon¹⁹⁷.

Les membres de l'assemblée générale et du Conseil d'administration de l'asbl sont désignés par le Conseil communal. Pour ces deux organes, la clé d'Hondt s'applique pour la répartition des mandats¹⁹⁸.

Les communes disposent d'un pouvoir de contrôle sur ce type d'asbl, principalement, par le biais d'un contrat de gestion¹⁹⁹.

4. Intérêt pour les communes

L'asbl communale présente un intérêt financier pour les communes parce qu'elle peut bénéficier de subventions publiques et de financements privés²⁰⁰. Elles permettent également « la perspective d'association avec d'autres partenaires locaux, y compris privés, afin de profiter de leur savoir-faire ou de leur impulsion, en faisant l'économie d'un autre associé communal »²⁰¹.

¹⁹² G. DE ROECK, *La gestion par l'intermédiaire d'une association sans but lucratif*, Namur, UVCW, 2018, p.2.

¹⁹³ A-L. DURVIAUX, I. GABRIEL, *Droit administratif*, Tome 2, Bruxelles, Éditions Larcier, 2012, p.184.

¹⁹⁴ Ch. HAVARD, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Bruxelles, LaCharte, 2016, p. 517.

¹⁹⁵ CDLD, art L1234-1.

¹⁹⁶ A-L. DURVIAUX, I. GABRIEL, *Droit administratif*, Tome 2, Bruxelles, Éditions Larcier, 2012, p.185.

¹⁹⁷ CDLD, art. L3131-1, §4, 3°.

¹⁹⁸ G. DE ROECK, *La gestion par l'intermédiaire d'une association sans but lucratif*, Namur, UVCW, 2018, pp.3-4.

¹⁹⁹ A-L. DURVIAUX, I. GABRIEL, *Droit administratif*, Tome 2, Bruxelles, Éditions Larcier, 2012, p.187.

²⁰⁰ *Ibid.*, p.182.

²⁰¹ *Ibid.*, p.184.

e) Les agglomérations et les fédérations de communes

1. Les bases légales

Les agglomérations et les fédérations de communes ont une assise constitutionnelle. En effet, l'article 165 stipule : « la loi crée des agglomérations et des fédérations de communes ». Elles ont été créées par la loi du 26 juillet 1971²⁰² « organisant les agglomérations et fédérations de communes ». En Région wallonne, celles-ci sont, aujourd'hui, régies par les articles L2111-1 à L2141-1 du CDLD.

Ce mode d'association a vu le jour en 1970 afin d'éviter de procéder à une fusion des communes, qui risquait de dissoudre les identités locales. Elles étaient destinées à gérer des intérêts partagés par plusieurs communes sur des questions déterminées²⁰³.

2. Définition

Les agglomérations et les fédérations de communes sont des associations de communes visant à gérer et à coordonner des activités et des compétences communes. Il existe deux agglomérations de communes en Région wallonne, l'agglomération Liégeoise et l'agglomération Carolorégienne²⁰⁴. Les communes ne faisant pas partie de ces agglomérations peuvent s'associer et créer une fédération de communes²⁰⁵.

3. Fonctionnement

C'est le Gouvernement Wallon qui détermine le territoire des agglomérations et des fédérations de communes²⁰⁶. Ces dernières sont, conformément à l'article L2111-4 §2, dotées de la personnalité juridique.

Elles peuvent se voir transférer diverses compétences par les communes comme la gestion des déchets, le tourisme, les abattoirs, les parkings publics. Elles peuvent également fournir une aide technique aux communes²⁰⁷.

²⁰² Loi du 26 juillet 1971, organisant les agglomérations et les fédérations de communes, *M.B.*, 24/08/1971.

²⁰³ D. RENDERS, *Droit administratif général*, Bruxelles, Larcier, 2018, p.152.

²⁰⁴ CDLD, art.L2111-1, §1er, 1° et 2°.

²⁰⁵ CDLD, art. L2111-3, §1er.

²⁰⁶ CDLD, art. L2111-1 et L2111-2.

²⁰⁷ CDLD, art. L2111-5.

Les agglomérations et fédérations de communes disposent d'un Collège exécutif et d'un Conseil²⁰⁸. C'est le Gouvernement Wallon qui détermine le nombre de Conseillers en fonction de la population²⁰⁹. Nous le voyons, leur structure est calquée sur celle des communes. Le Conseil est renouvelé tous les 5 ans par l'organisation d'élections²¹⁰. Le Collège, quant à lui, est composé d'un Président et de membres choisis au sein du Conseil en fonction des résultats de l'élection²¹¹.

Le Conseil peut adopter des arrêtés et règlements relatifs à l'administration de la fédération ou de l'agglomération²¹². Le Collège, quant à lui, est chargé de l'exécution des décisions du Conseil et d'autres prérogatives prévues par l'article L2112-15 du CDLD.

Chaque agglomération ou fédération possède un directeur général et un directeur financier ainsi que son personnel propre²¹³, lequel correspond parfois à celui des communes concernées par le transfert de compétences à l'agglomération ou à la fédération²¹⁴.

L'agglomération et la fédération peuvent poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique, conformément à l'article L2122-1 §1^{er} du CDLD.

Afin de se financer, l'agglomération et la fédération de communes peuvent recevoir des subventions, des donations et des legs. Elles peuvent également contracter et émettre des emprunts²¹⁵. Dans le même temps, elles peuvent percevoir une dotation de la Région par le biais d'un crédit spécial ouvert dans le budget de cette dernière en attendant la création d'un fonds relatif aux agglomérations et fédérations de communes²¹⁶. En outre, elles disposent d'un pouvoir fiscal propre leur permettant d'établir des règlements-taxes et redevances dans la limite de leur compétence et d'assurer la perception et le recouvrement des créances fiscales²¹⁷. Elles peuvent également établir des additionnels à l'IPP et à certains impôts régionaux²¹⁸.

²⁰⁸ CDLD, art. L2112-1.

²⁰⁹ CDLD, art. L2112-4.

²¹⁰ CDLD, art. L2112-5.

²¹¹ CDLD, art. L2112-9.

²¹² CDLD, art. L2112-8, §3.

²¹³ CDLD, art. L2121-1, §1^{er}.

²¹⁴ CDLD, art. L2121-2.

²¹⁵ CDLD, art. L2131-3.

²¹⁶ CDLD, art. L2131-4.

²¹⁷ CDLD, art. L2131-1.

²¹⁸ X. TIBERGHIE (dir.), *Manuel de droit fiscal*, Liège, Wolters Kluwer Belgium, 2019, p.1170

4. *Intérêt pour les communes*

Ces agglomérations et fédérations de communes, comme nous venons de les décrire, ressemblent fortement aux communes. Elles disposent de compétences et de pouvoirs similaires. Dès lors, il s'agit d'un mode d'association permettant de créer un organisme au-dessus des communes. Certaines compétences leur seront transférées afin d'en faciliter la gestion. Il s'agit également, à tout le moins potentiellement, de réaliser des économies par la mutualisation des compétences. Cette possibilité a été offerte à l'époque aux communes comme une véritable alternative à la fusion. Cependant, ce mode d'association n'est que très peu, voire pas employé²¹⁹. Aux yeux de Jean-François HUSSON, grâce à son pouvoir fiscal propre, entre autres, ce mode d'association devrait être plus utilisé par les communes et servir véritablement d'alternative à une éventuelle fusion de communes²²⁰.

f) La supracommunalité

Il s'agit là d'une véritable alternative à la fusion des communes. Le nouveau Gouvernement wallon, dans sa déclaration de politique régionale, stipule : « pour mieux assurer l'efficacité des services publics, le Gouvernement incitera les Villes et communes à développer des politiques supracommunales au niveau de chaque bassin de vie »²²¹.

Cependant, à l'heure actuelle, les initiatives supracommunales qui existent déjà sont souvent spontanées et sans référentiel décréteil²²². Si le Législateur Régional se penche sur le sujet, il pourrait s'agir là d'une réelle alternative à la fusion des communes et d'un mode d'association supplémentaire qui s'ajouterait aux modes décrits ci-dessus²²³.

²¹⁹ Question orale de M. CULOT à Mme DE BUE, Ministre des pouvoirs locaux et de la ville, *C.R.A.C.*, P.W., 2017-2018, séance du 28 novembre 2017, n°46, p.65.

²²⁰ Interview de Monsieur Jean-François HUSSON, Licencié et Maître en Sciences économiques et sociales, chercheur-associé et collaborateur de l'Université de Liège, maître de conférence invité à la UCL et maître-assistant à la Haute Ecole de Namur-Liège-Luxembourg, réalisée le 12 mars 2020 à Louvain-La-Neuve.

²²¹ Déclaration de politique régionale Wallonne 2019-2024, p.101.

²²² *La supracommunalité*, UVCW, 2011, p.1.

²²³ Voy. p.30 et s.

SECTION 2 : VERS UNE NOUVELLE FUSION ?

Sous-section 1 : La situation actuelle des communes

a) La multiplication et les soucis liés aux intercommunales

Nous l'avons vu, la fusion des communes des années 1970 n'a pas permis de résoudre le problème lié aux intercommunales. Ces dernières n'ont pas cessé d'exister. Au contraire, elles se sont multipliées. Cela n'est pas sans poser problèmes. Les actualités récentes liées à ces organismes nous démontrent qu'ils posent de réels problèmes. En effet, des dérives apparaissent et nous ouvrent les yeux sur les failles de ce mode de gestion.

Toutefois, la question des intercommunales a été posée à de nombreuses reprises. Suite à la réforme institutionnelle de 2001-2002, les Régions sont devenues compétentes en matière de pouvoirs locaux. Après ce transfert de compétences, la Région wallonne a mis sur pied une Commission, dite « *Commission des 27* », chargée de réformer la gestion des intercommunales et de réduire leur nombre de moitié²²⁴. Le chiffre a diminué de 120 à 90 entités pour remonter à environ 105 aujourd'hui. En réalité, le nombre d'intercommunales fluctue : il va et vient en fonction des disparitions et des créations de nouvelles entités²²⁵. Supprimer les intercommunales n'est pas chose facile²²⁶. En effet, elles ont leur propre champ d'activités souvent dans des matières qui reposent sur des compétences techniques²²⁷. Il est donc peu probable que des communes fusionnées prennent en charge la distribution d'énergie, de l'eau, ou le traitement des déchets. Toutefois, une fusion des communes peut créer un renouvellement des intercommunales.

b) Les évolutions technologiques et l'évolution du mode de vie

Cette motivation était déjà présente lors de la fusion de 1977, nous l'avons vu. Nous estimons qu'elle peut être considérée comme un enjeu à part entière en ce qui concerne une éventuelle nouvelle fusion.

Les exigences des citoyens ont changé. Ces derniers souhaitent un service public de qualité. Toutefois, vu les évolutions technologiques que nous avons connues, cette représentation du service public n'est plus la même. En effet, pour de nombreux citoyens, la délivrance de documents par les communes pourrait se faire par voie électronique avec des demandes qui seraient réalisées en ligne, et auxquelles les communes répondraient par voie postale ou électronique. De la sorte, les déplacements vers l'administration communale seraient réduits et celle-ci pourrait être plus centralisée et plus éloignée du domicile des habitants.

²²⁴ C. GOETHALS, *La physionomie des intercommunales en Belgique*, Bruxelles, CRISP, 2017, p.4.

²²⁵ Interview de Monsieur Michel CHARLIER, Directeur de la Tutelle financière au SPW intérieur et action sociale, réalisée le 13 mars 2020 à Namur.

²²⁶ Interview de Monsieur Jean-Francois HUSSON, Licencié et Maître en Sciences économiques et sociales, chercheur-associé et collaborateur de l'Université de Liège, maître de conférence invité à la UCL et maître-assistant à la Haute Ecole de Namur-Liège-Luxembourg, réalisée le 12 mars 2020 à Louvain-La-Neuve.

²²⁷ Interview écrite de Monsieur Arnaud DESSOY, Responsable des études « Public finance et social profit » chez Belfius Banque, réalisée le 14 avril 2020.

Compte-tenu de la situation actuelle, si la présence physique du demandeur était nécessaire, elle ne devrait pas poser problème. En effet, les déplacements sont plus faciles et plus rapides actuellement que dans les années 1970-1980. En outre, vu la taille de certaines communes, les nouvelles distances à parcourir ne seraient pas si grandes.

Toutefois, un autre système peut être imaginé avec des antennes de l'administration communale qui demeureraient dans les communes à fusionner. Encore une fois, vu les moyens technologiques actuels, les communes ne devraient pas rencontrer de difficultés pour le mettre en place.

c) La taille des communes

Il demeure en Wallonie 62 communes sur 262 comptant moins de 5000 habitants. Il s'agit là d'un problème, car la capacité de financement de ces communes est faible²²⁸ alors que certaines charges sont constantes. Une fusion aiderait *de facto* ces communes à augmenter leur nombre d'habitants et, par conséquent, leurs capacités de financement.

d) La situation financière des communes

Les communes font actuellement face à de nombreuses difficultés financières. Nous allons vous exposer les plus pertinentes pour notre propos.

1. L'érosion du solde budgétaire

Le solde budgétaire est la différence entre les recettes et les dépenses de la commune. Lorsque celui-ci est positif, ce qui était souvent le cas auparavant, cela signifie que les communes épargnent et constituent des réserves pour faire face à des difficultés financières ou financer des projets d'investissements. Or, nous constatons que ce bas de laine ne cesse de diminuer. Il a ainsi été réduit de moitié entre 2011 et 2018²²⁹. Cela signifie que les communes utilisent leurs réserves pour maintenir leurs finances à flot²³⁰.

2. L'augmentation des dépenses

Sur une période de 10 ans (2009-2019), les dépenses ordinaires des communes ont augmenté de 400 millions d'euros. Ce qui représente une augmentation de 28%, alors que l'inflation n'est, quant à elle, que de 18% sur la même période²³¹. Cette évolution des dépenses correspond à une évolution des charges pour les communes wallonnes.

²²⁸ A. DESSOY, A-L. ERAUW et L. GOVAERT, « Les finances des communes wallonnes », *Finances locales*, Bruxelles, Belfius, 2014, pp.19-33, p.20.

²²⁹ J. FLAGOTHIER, K. VAN OVERMEIRE, « Vue d'ensemble sur l'état des finances communales et sur les enjeux financiers de cette nouvelle mandature », in *Mouvement Communal*, n°937, Namur, UVCW, Avril 2019, pp.26-33, p.26.

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ *Ibid.*, p.27.

3. *La diminution des investissements*

Les dépenses d'investissements sont souvent plus élevées en fin de mandatures. Or, entre 2012 et 2018, celles-ci ont chuté de 12% sur base des montants non indexés. Cela signifie que, si les montants étaient indexés, la diminution des dépenses d'investissements serait bien plus importante.

Les diminutions d'investissements servant de variable d'ajustement pour maintenir l'équilibre financier, les communes ont dès lors moins investi afin de faire face à l'augmentation de certaines charges²³². Malheureusement, cela n'est pas sans conséquence car « sous-investir de manière régulière dans les infrastructures communales constitue une dette cachée »²³³. En effet, en n'entretenant pas les infrastructures, il faudra un jour les rénover et cette opération risque d'être très coûteuse²³⁴.

4. *La diminution des recettes*

Les recettes communales proviennent principalement de la fiscalité²³⁵. Dès lors, des décisions prises par certains niveaux de pouvoir influencent directement les recettes des communes. C'est le cas des recettes issues de l'additionnel à l'IPP perçu par les communes. En effet, certaines mesures du *tax shift* réduisent la base taxable en matière d'IPP. Par conséquent, cela représente une diminution des recettes qui en sont issues²³⁶ : « Selon les dernières estimations disponibles émanant du SPF Finances, l'impact « brut » du *tax shift* engendrera, en 2019, un manque à gagner de 54 millions d'euros pour les communes ; et ce montant atteindra les 107 millions d'euros en 2021 (soit 10 % de leurs recettes IPP) »²³⁷. De plus, d'ici 2060, le nombre de ménages isolés et monoparentaux va augmenter, ce qui va conduire à une érosion de la base taxable et donc une nouvelle diminution des recettes liées aux additionnels à l'IPP²³⁸.

5. *Le financement des pensions communales*

Les communes sont désormais tenues de financer les pensions du personnel statutaire local et ce, par le biais d'une cotisation de base et d'une cotisation de responsabilisation. Sans entrer dans de plus amples détails, ces deux cotisations ne vont cesser d'augmenter dans les prochaines années.

²³² J. FLAGOTHIER, K. VAN OVERMEIRE, « Vue d'ensemble sur l'état des finances communales et sur les enjeux financiers de cette nouvelle mandature », in *Mouvement Communal*, n°937, Namur, UVCW, Avril 2019, pp.26-33, p.28.

²³³ *Ibid.*

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ N. BEDNAR, « La situation budgétaire des communes Wallonnes à l'initial 2019 », Cahier des finances n°8, SPW, Namur, 2019, p.32.

²³⁶ Question orale de Monsieur THIÉBAUT à Monsieur le Ministre des finances, *Bull.Q.R.*, ch., 2015-2016 (54), séance du 1er février 2016, n°072, pp.209-212.

²³⁷ J. FLAGOTHIER, K. VAN OVERMEIRE, « Vue d'ensemble sur l'état des finances communales et sur les enjeux financiers de cette nouvelle mandature », in *Mouvement Communal*, n°937, Namur, UVCW, Avril 2019, pp.26-33, p.28.

²³⁸ A. DESSOY, A-L. ERAUW et L. GOVAERT, « Les finances des communes wallonnes », *Finances locales*, Bruxelles, Belfius, 2014, pp.19-33, p.20.

Ainsi, la cotisation de base augmentera de plus de 5% d'ici 2024 et la cotisation de responsabilisation touchera, quant à elle, de plus en plus de communes et passera de 53 millions à 129 millions en 2023 soit une augmentation de plus de 140%²³⁹. Il va sans dire que ces augmentations sont substantielles pour les budgets des communes déjà déficitaires.

6. Les dotations aux CPAS, aux zones de police et aux zones de secours

Les missions déléguées aux communes comme le financement des CPAS, des zones de police ou des zones de secours sont de plus en plus nombreuses et leur poids est considérable. Les dotations versées par les communes à ces différentes entités ne cessent d'augmenter et ce, pour des raisons différentes.

En ce qui concerne les CPAS, ceux-ci font face à une augmentation de leurs dépenses (+ 3,1% entre 2018 et 2019) en raison, entre autres, de la prise en charge du revenu d'intégration des réfugiés, de la réforme des allocations de chômage ou encore de l'augmentation du nombre de personnes aidées (+ 22% en 3 ans). Cela se répercute directement sur les communes qui doivent augmenter leur dotation aux CPAS²⁴⁰.

En ce qui concerne les zones de police, le budget de ces dernières doit être à l'équilibre²⁴¹. La répartition des dotations s'y fait sur base de la norme KUL. Celle-ci est « une norme principalement budgétaire qui permet de calculer la répartition de la dotation fédérale de base sensu stricto entre les communes ou les zones pluri-communales »²⁴². Elle définit également la norme minimale de personnel par zone. Cette norme n'a jamais été revue depuis la réforme²⁴³ et le financement fédéral est nettement inférieur au financement communal qui représente plus de 60%²⁴⁴. En outre, les impératifs de sécurité ne font qu'augmenter. Les dotations communales aux zones de police suivent dès lors la même tendance²⁴⁵.

Enfin, en ce qui concerne le financement des zones de secours, le *ratio* de financement par les communes est encore plus important. Il représente 78% en 2019 contre 22% pour le fédéral²⁴⁶. La dotation aux zones de secours grève donc également le budget des communes.

²³⁹ J. FLAGOTHIER, K. VAN OVERMEIRE, « Vue d'ensemble sur l'état des finances communales et sur les enjeux financiers de cette nouvelle mandature », in *Mouvement Communal*, n°937, Namur, UVCW, Avril 2019, pp.26-33, pp.30-31.

²⁴⁰ *Ibid.*, p.32.

²⁴¹ Nouvelle Loi Communale, *M.B.*, 03/09/1988, art. 252.

²⁴² Doc. parl., Réponse donnée le 05 mai 2017 à la question n°1745 de J-M. Nollet, Ch., 2016-2017, Q.R., n°B116.p.239

²⁴³ J. FLAGOTHIER, « Le financement des zones de police locales depuis la réforme », in *Mouvement communal*, n°913, UVCW, Décembre 2016, pp.13-23, p.17.

²⁴⁴ *Ibid.*, p.17.

²⁴⁵ *Ibid.*, p.32.

²⁴⁶ J. HALIN, « Les finances communales wallonnes : vers la panne annoncée d'un moteur de l'investissement public ? », in *R.F.R.L.*, n°3, Bruxelles, Larcier, 2019, pp.225-235, pp.228-229.

7. *Bilan*

Nous le voyons, plus encore que lors de la première fusion des communes, les communes wallonnes sont aujourd'hui en difficulté et les enjeux de demain sont nombreux (financement des pensions, diminution des recettes, *etc.*). Ces dernières années, le nombre de communes placées sous la tutelle financière du CRAC²⁴⁷ n'a fait qu'augmenter²⁴⁸. De plus, de nombreux points communs avec la situation avant 1976 peuvent être relevés comme l'évolution du mode de vie, la trop petite taille de certaines communes ou encore les soucis liés à la multiplication des intercommunales.

Tout cela démontre à nouveau la situation précaire de nos communes. Il est dès lors temps d'agir.

Une première étape a été franchie par la Région. En effet, cette dernière a adopté un décret visant à encourager les fusions volontaires de communes. Il s'agit là d'un moyen de mutualiser les efforts et également de réaliser des économies d'échelles, afin de retrouver une meilleure situation financière. Nous allons à présent nous intéresser à cette solution.

Sous-section 2 : Le cadre légal

Dans sa déclaration de politique régionale, le précédent Gouvernement Wallon a émis le souhait de voir les synergies entre communes renforcées et les rapprochements communes CPAS favorisés. En sus, il avait émis le désir de favoriser les fusions de communes : «Parallèlement, les fusions de communes sur base volontaire seront encouragées tant par des incitants financiers et réglementaires que par un support administratif et technique»²⁴⁹. Cette volonté de favoriser les fusions volontaires a été concrétisée par l'adoption d'un décret du 2 mai 2019 modifiant le CDLD en y insérant des articles relatifs à ce mécanisme de fusion volontaire²⁵⁰. Le nouveau Gouvernement Wallon a émis la volonté de continuer dans cette direction. En effet, il désire « Encourager les communes à procéder à des fusions volontaires sur base du nouveau décret encadrant celles-ci »²⁵¹.

²⁴⁷ Centre Régional d'Aide aux Communes.

²⁴⁸ A. DESSOY, A-L. ERAUW et L. GOVAERT, « Les finances des communes wallonnes », *Finances locales*, Bruxelles, Belfius, 2014, pp.19-33, p.31.

²⁴⁹ Déclaration de politique régionale Wallonne 2017-2019, p.32.

²⁵⁰ Décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire de communes, du 2 mai 2019, M.B. 17/07/19.

²⁵¹ Déclaration de politique régionale Wallonne 2019-2024, p.108.

Une fusion de communes était possible même sans cadre décretaal, mais les processus administratifs et législatifs auraient été lourds et conséquents²⁵². En effet, le principe d'autonomie communale²⁵³ permet aux communes de se rapprocher et de fusionner. Toutefois, ces dernières ne peuvent modifier le tracé de leurs frontières²⁵⁴. Le Parlement aurait alors du adopter un décret modifiant les frontières communales, mais il n'aurait rien pu régler en ce qui concerne le cadre même de la fusion.

L'adoption des nouveaux articles du CDLD vise donc à faciliter la tâche aux communes désireuses de fusionner, et permet au Gouvernement Wallon de fixer un cadre unique et commun à toute fusion de communes.

Sous-section 3 : Les objectifs d'une nouvelle fusion

a) Augmenter la taille des communes

Un des objectifs est d'encourager les petites communes à fusionner. Certains incitants du décret sur lesquels nous reviendront *infra*²⁵⁵ ont été mis en place afin de favoriser les fusions des communes comptant un faible nombre d'habitants²⁵⁶. La volonté affichée est donc bien de réduire le nombre de petites communes. Nous pensons principalement aux communes de moins de 5000 habitants qui sont encore au nombre de 62, soit près d'une commune sur 4. Ces dernières se trouvent principalement en province de Liège et du Luxembourg²⁵⁷.

b) Améliorer la qualité du service au citoyen

Cet objectif est directement lié au précédent. En effet, la volonté est d'augmenter le nombre d'habitants, par communes afin d'améliorer la qualité des services que les communes doivent rendre aux citoyens. Par exemple, très peu de ces petites communes disposent d'infrastructures sportives dignes de ce nom ou d'un enseignement communal de qualité. Les petites communes ne sont pas en mesure de proposer des services comparables à ceux de communes de tailles plus conséquentes²⁵⁸.

²⁵² Doc.Parl., Parlement Wallon, Session 2018-2019, n°1378/3, 25 avril 2019, projet de décret, Rapport de la Commission des pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives, p.3.

²⁵³ Constitution, art. 41 et 162.

²⁵⁴ Constitution, art. 7.

²⁵⁵ Voy. p.49.

²⁵⁶ Doc.Parl., Parlement Wallon, Session 2018-2019, n°1378/1, 4 avril 2019, projet de décret, exposé des motifs, p.3.

²⁵⁷ Chiffre population au 1er janvier 2020, SPF Intérieur.

²⁵⁸ Doc.Parl., Parlement Wallon, Session 2018-2019, n°1378/3, 25 avril 2019, projet de décret, Rapport de la Commission des pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives, p.3.

c) Améliorer les finances communales

Lors de l'exposé des motifs du décret insérant les articles permettant la fusion dans le CDLD, la Ministre De Bue soulignait que les synergies entre communes permettaient la réalisation d'économies d'échelles²⁵⁹. En effet, il va sans dire que la mutualisation des compétences aura un effet direct sur les dépenses.

Sous-section 4 : Les critères d'une nouvelle fusion

Tout d'abord, précisons qu'il s'agit d'une fusion sur base volontaire.

Afin que la fusion soit possible, elle devra porter sur l'entièreté du territoire d'une commune avec celui d'une commune adjacente et ce, sans modifications des limites extérieures²⁶⁰. Aucun cas d'absorption ni de redécoupage d'un territoire communal existant n'est donc prévu²⁶¹. La fusion n'est rendue possible que pour les communes situées sur le territoire de la Région wallonne de langue française²⁶².

Le Conseil d'État a estimé que la combinaison des articles L1151-1 et L1152-1 excluait implicitement, et à juste titre, les communes à facilités de ce projet de fusion. L'exclusion des communes germanophones a également été jugée fondée. En ce qui concerne les communes dites malmédiennes²⁶³, elles n'ont pas été exclues du projet de fusion et ce, à bon droit selon le Conseil d'État²⁶⁴.

Sous-section 5 : La procédure d'une nouvelle fusion

La fusion s'organisera dans le cadre d'une élection ordinaire des communes. C'est prévu de la sorte afin de faciliter les changements²⁶⁵. La première vague de fusions pourra donc avoir lieu dès 2024, la suivante dès 2030 et ainsi de suite.

²⁵⁹ Doc.Parl., Parlement Wallon, Session 2018-2019, n°1378/3, 25 avril 2019, projet de décret, Rapport de la Commission des pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives, p.3.

²⁶⁰ CDLD, art. L1152-1.

²⁶¹ Doc.Parl., Parlement Wallon, Session 2018-2019, n°1378/1, 4 avril 2019, projet de décret, Commentaire des articles, p.4.

²⁶² CDLD, art. L1151-1.

²⁶³ Communes dénommées comme telles par l'article 8, alinéa 1, 2° de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative du 18 juillet 1966, *M.B.* 02/08/1966. À savoir les communes Bellevaux-Ligneuville, Bevercé, Faymonville, Malmédy, Robertville situées dans l'arrondissement de Verviers.

²⁶⁴ Projet de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire de communes, avis du Conseil d'État, *Doc.*, Parlement Wallon, Session 2018-2019, avis du 28 mars 2019, n° 65.407/4, p.3 et s.

²⁶⁵ Doc.Parl., Parlement Wallon, Session 2018-2019, n°1378/3, 25 avril 2019, projet de décret, Rapport de la Commission des pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives, p.3.

Les communes devront se concerter et produire leur décision de fusion le 31 octobre de la deuxième année précédant l'année de fusion, soit à la date des élections communales²⁶⁶. Deux grades légaux des communes désireuses de fusionner agissent en tant que coordinateurs de la fusion et préparent cette dernière²⁶⁷. Pour les communes désireuses de fusionner dès 2024, la décision de fusion doit donc être fournie au Gouvernement Wallon pour le 31 octobre 2022. Elle doit reprendre les limites cadastrales de la nouvelle commune et son nouveau nom²⁶⁸. Le Gouvernement statue alors dans les 2 mois. Le 31 décembre de la deuxième année précédant les élections, le Gouvernement décide s'il présente ou non la proposition de fusion comme projet de décret au Parlement. Le Parlement dispose alors de 3 mois pour adopter ou non ladite proposition²⁶⁹.

Les communes le désirant peuvent consulter leurs citoyens sur leurs décisions de fusionner par le biais d'une consultation populaire²⁷⁰ en respectant les formes prescrites par le CDLD²⁷¹. Il s'agit là d'associer la population au mécanisme, afin d'éviter les écueils de la fusion de 1977 qui, rappelons-le, n'a pas bonne réputation dans l'opinion publique.

Notons enfin que la fusion des communes entraîne la fusion de leurs CPAS²⁷².

La fusion a toujours lieu le premier lundi de décembre qui suit les élections²⁷³.

Sous-section 6 : Les mesures d'accompagnements

a) Mesures liées à l'adoption des normes communales

Dès le moment où la décision de fusion des communes est introduite auprès du Gouvernement Wallon, les communes à fusionner sont tenues de se concerter avant l'adoption des actes communaux²⁷⁴. Cela ne vaut pas pour les actes qui « relèvent de la gestion quotidienne des affaires publiques; ceux des affaires urgentes qui, s'ils n'étaient pas réglés sur le champ, risqueraient de causer un préjudice irréparable à la collectivité; ou ceux des affaires en cours qui constituent l'aboutissement normal des procédures entamées avant la notification au Gouvernement de l'intention de procéder à une fusion »²⁷⁵.

²⁶⁶ Doc.Parl., Parlement Wallon, Session 2018-2019, n°1378/3, 25 avril 2019, projet de décret, Rapport de la Commission des pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives, p.4.

²⁶⁷ CDLD, art. L1153-2.

²⁶⁸ CDLD, art. L1153-3.

²⁶⁹ CDLD, art. L1153-4.

²⁷⁰ Doc.Parl., Parlement Wallon, Session 2018-2019, n°1378/3, 25 avril 2019, projet de décret, Rapport de la Commission des pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives, p.4.

²⁷¹ CDLD, art. L2214-1 et s.

²⁷² Doc.Parl., Parlement Wallon, Session 2018-2019, n°1378/1, 4 avril 2019, projet de décret, Commentaire des articles, p.4.

²⁷³ CDLD, art. L1151-2, §2.

²⁷⁴ CDLD, art. L1154-1.

²⁷⁵ Doc.Parl., Parlement Wallon, Session 2018-2019, n°1378/1, 4 avril 2019, projet de décret, Commentaire des articles, p.5.

Une fois la fusion réalisée, les arrêtés, règlements et ordonnances des anciennes communes resteront d'application sur le territoire où ils ont été édictés et ce, jusqu'au jour où ils seront abrogés par la nouvelle commune. Cela doit se faire au maximum un an après la date de fusion²⁷⁶. Ce délai d'un an doit être entendu comme étant un délai d'ordre et non de rigueur²⁷⁷.

b) Mesures financières

Un incitant financier de 500 euros maximum par habitant des communes fusionnées est prévu par les nouveaux articles du CDLD²⁷⁸. Cet incitant est plafonné à 20 millions d'euros par nouvelle entité. Cela démontre la volonté de favoriser la fusion des petites communes²⁷⁹. Il sera accordé aux communes par le biais d'une reprise de leur dette. Le montant total des incitants financiers fournis par la Région est plafonné à 100 millions d'euros maximum²⁸⁰. C'est donc un budget de 10% du fonds des communes qui sera consacré à cette politique²⁸¹. Toutefois, ce montant de 100 millions dénote, à nos yeux, d'un manque d'ambition. En effet, si la fusion volontaire rencontre un vif succès, il est possible que les communes fusionnées n'obtiennent pas un montant aussi important que celui annoncé. De plus, comme le souligne l'Union des villes et des communes de Wallonie, cet incitant ne sera accordé qu'aux communes fusionnées lors de la première « salve » en 2024²⁸².

Le bonus octroyé aux communes issues de la fusion consiste exclusivement à couvrir les charges de la dette des anciennes communes. Dès lors, les communes non endettées et qui ont bien géré les deniers publics n'auraient alors aucun incitant.

Durant les deux premiers exercices qui suivent la fusion, les dotations octroyées à la nouvelle commune seront calculées en additionnant les dotations octroyées aux communes fusionnées de sorte que ces dernières ne soient, le cas échéant et dans un premier temps, pas perdantes²⁸³.

²⁷⁶ CDLD, art. L1155-2.

²⁷⁷ Doc.Parl., Parlement Wallon, Session 2018-2019, n°1378/1, 4 avril 2019, projet de décret, Commentaire des articles, p.5.

²⁷⁸ CDLD, art L1158-6.

²⁷⁹ Doc.Parl., Parlement Wallon, Session 2018-2019, n°1378/3, 25 avril 2019, projet de décret, Rapport de la Commission des pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives, p.3-4.

²⁸⁰ Doc.Parl., Parlement Wallon, Session 2018-2019, n°1378/1, 4 avril 2019, projet de décret, exposé des motifs, p.3.

²⁸¹ Doc.Parl., Parlement Wallon, Session 2018-2019, n°1378/3, 25 avril 2019, projet de décret, Rapport de la Commission des pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives, p.6.

²⁸² Doc.Parl., Parlement Wallon, Session 2018-2019, n°1378/1, 4 avril 2019, projet de décret, Avis de l'union des Villes et des Communes de Wallonie, p.36.

²⁸³ CDLD, art. L1158-4.

En outre, un avantage financier de la fusion est la dotation issue du fonds des communes que la nouvelle entité percevra. En effet, la population de la commune entre significativement dans la formule (elle est mise au carré)²⁸⁴. Cette approche étant exponentielle, cela signifie qu'en fusionnant, les communes vont recevoir plus d'argent qu'auparavant, en raison de l'augmentation de leur population. Le fonds des communes risque donc d'exploser.²⁸⁵

Le nouveau Conseil communal de la nouvelle commune établit le budget et les taxes additionnelles à l'IPP, ainsi que les centimes additionnels au précompte immobilier avant le 31 décembre de l'année des élections communales²⁸⁶. En ce qui concerne les comptes annuels, l'article L1158-2 du CDLD dispose : « Les directeurs financiers des communes fusionnées établissent chacun pour ce qui les concerne, les comptes annuels des communes fusionnées pour les exercices comptables jusqu'au 31 décembre de l'année de la date de la fusion. Le Conseil communal de la nouvelle commune se prononce sur l'établissement de ces comptes annuels ». En matière de taxe ou de redevance communales, tous les règlements des communes fusionnées continuent de produire leurs effets de plein droit sur le territoire pour lequel ils ont été adoptés avant la fusion et ce, jusqu'au jour où ils sont abrogés par le Conseil communal de la nouvelle commune²⁸⁷.

c) Mesures liées aux biens

À la date de fusion, la nouvelle commune succèdera aux droits et obligations des communes fusionnées. Cela se fera sur base d'un inventaire des biens qui aura été réalisé auparavant et joint à la décision de fusion. Un modèle établi par le Gouvernement sera utilisé²⁸⁸.

d) Mesures concernant le personnel

Dès la prise de décision, les communes à fusionner peuvent faire appel au personnel de la ou des communes concernée(s) afin de remplir une fonction spécifique²⁸⁹.

²⁸⁴ J-F. HUSSON, « La réforme du fonds des communes en Région Wallonne », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2009/21 n° 2026-2027, Bruxelles, CRISP, 2009, pp.5-71, p.46 et 65.

²⁸⁵ Interview de Monsieur Jean-Francois HUSSON, Licencié et Maître en Sciences économiques et sociales, chercheur-associé et collaborateur de l'Université de Liège, maître de conférences invité à la UCL et maître-assistant à la Haute Ecole de Namur-Liège-Luxembourg, réalisée le 12 mars 2020 à Louvain-La-Neuve.

²⁸⁶ CDLD, art. L1158-1.

²⁸⁷ CDLD, art. L1158-3.

²⁸⁸ CDLD, art. L1155-1.

²⁸⁹ CDLD, art. L1157-1, al. 1.

À la date de la fusion, le personnel des anciennes communes devient le personnel de la nouvelle commune²⁹⁰. Toutefois, les membres du personnel restent soumis au statut qui était le leur dans leur ancienne commune jusqu'à l'entrée en vigueur du statut de la nouvelle commune²⁹¹ dans l'année qui suit la date de fusion²⁹². En ce qui concerne leur ancienneté et leur échelle de traitement, les employés conservent celles issues de leur ancienne commune²⁹³.

e) Mesures concernant les grades légaux

Si la place de directeur général ou de directeur financier devient vacante dans une des communes à fusionner, la commune en question peut, soit nommer un grade légal faisant fonction jusqu'à la date de fusion, soit recourir aux services d'un grade légal d'une des communes à fusionner²⁹⁴.

Une fois la fusion réalisée, les communes désignent en tant que grades légaux, un directeur général parmi les directeurs généraux des anciennes communes qui se sont portés candidats. Il en va de même pour les directeurs financiers. Cela doit se faire au maximum 6 mois après la date de fusion. Durant cette période, le directeur général coordinateur et le directeur financier coordinateur assurent l'intérim²⁹⁵.

Les grades légaux sortant qui ne sont pas désignés grades légaux de la nouvelle commune conservent leur ancienneté pécuniaire et sont assignés à une fonction appropriée en lien avec leur niveau d'études²⁹⁶.

Sous-section 7 : Les projets actuels

Il n'existe, à notre connaissance, aucun projet de fusion à l'heure actuelle. Nous attendons le 31 octobre 2022, date limite à laquelle les dossiers doivent être rentrés²⁹⁷. Toutefois, il semblerait que des communes songent à une éventuelle fusion comme les communes d'Ath et Brugelette dans le but de faire face aux défis découlant de la présence du parc Pairi Daiza ou encore les communes de Boussu, Saint-Ghislain, Colfontaine, Quaregnon et Frameries désirant devenir le quatrième pôle des villes wallonnes²⁹⁸.

²⁹⁰ CDLD, art. L1157-9.

²⁹¹ CDLD, art. L1157-11.

²⁹² CDLD, art. L1157-12.

²⁹³ CDLD, art. L1157-10.

²⁹⁴ CDLD, art. L1157-1, al. 2, 1° et 2°.

²⁹⁵ CDLD, art. L1157-2 à L1157-7.

²⁹⁶ CDLD, art. L1159-1 et L1159-2.

²⁹⁷ Doc.Parl., Parlement Wallon, Session 2018-2019, n°1378/3, 25 avril 2019, projet de décret, Rapport de la Commission des pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives, p.3.

²⁹⁸ Question orale de J. GALANT à Mme DE BUE, Miistre des pouvoirs locaux et de la ville, C.R.I.C., P.W., 2017-2018, séance du 26 septembre 2017, n°6, pp.41-42.

Si cette incitation à la fusion ne fonctionne pas, il faudra trouver d'autres solutions pour faire face aux différents soucis rencontrés par nos communes, et principalement les problèmes financiers que nous avons exposés ci-dessus²⁹⁹. Il faut noter que, si rien ne change, une solution radicale devra être trouvée, comme par exemple, une fusion obligatoire tel que cela fut le cas en 1977.

Sous-section 8 : Les problèmes liés à une telle fusion

Nous relevons tout d'abord que les dispositions du CDLD ne sont qu'un premier pas. En effet, elles rendent la fusion théoriquement possible mais de nombreux points doivent encore être réglés. Nous pensons par exemple :

- Au moment de la mise en place des nouveaux Conseils et Collèges issus de la fusion, des Règlements-taxes et redevances différentes existeront dans les anciennes communes. Les citoyens d'une même nouvelle commune seront alors traités différemment. En effet, comme le prévoit l'article L1158-3 du CDLD, ces règlements demeurent jusqu'à leur abrogation sans qu'aucun délai maximal soit prévu.
- Un problème lié aux dotations des communes apparaît également. En effet, si les communes viennent à être perdantes, elles ne fusionneront pas. Si la somme des dotations des deux anciennes communes est supérieure à la nouvelle dotation, elles ne se lanceront pas dans un tel projet.
- Que se passera-t-il si les communes à fusionner n'appartiennent pas à la même zone de police, à la même zone de secours, voire à des intercommunales différentes gérant la même compétence.
- La question des différents modes d'associations se pose également. Nous avons déjà abordé la question des intercommunales, mais le même problème apparaît pour les régies autonomes et les asbl. Que va-t-on faire de ces différents modes d'associations ?
- Rien n'est prévu non plus en ce qui concerne le nom de la nouvelle commune ou le choix de ses armoiries. Dans le même ordre d'idée, aucune disposition ne s'attelle à la résolution de problèmes liés aux noms des rues. En effet, dans une même commune, deux rues ne peuvent avoir le même nom, alors que le même nom était peut-être attribué dans les communes à fusionner.

Nous le voyons, des mesures d'exécutions et des mesures transitoires seront nécessaires. L'administration wallonne s'y attèle actuellement. Il se dit en coulisse que des arrêtés d'exécutions et un *Vade-mecum* sont en cours de rédaction. Il ne faudra pas tarder à les publier. Nous attendons impatiemment l'avancée de ce travail pour lever ces incertitudes et pour que les premières fusions, lors des élections de 2024 soient juridiquement possibles. Sans quoi, le cadre décréteil sera vain.

²⁹⁹ Voy. p.42 et s.

Sous-section 9 : Les alternatives à la fusion telle que prévue par le CDLD

À nos yeux, il existe trois grandes autres possibilités de gestion des pouvoirs locaux qui s'offrent à la Région wallonne.

a) Le maintien de la situation en l'espace

Il s'agirait de maintenir la situation telle qu'elle est à présent en favorisant les alternatives que nous avons évoquées dans notre section première et en se lançant sur la piste de la supracommunalité également abordée.

b) Une fusion obligatoire

Une fusion rendue obligatoire par le haut, tel que ce fut le cas en 1976, pourrait également être envisagée. Un décret modifierait alors les frontières des communes comme le prévoit la Constitution³⁰⁰ et les fusions se feraient automatiquement sur base de critères fixés dans ce même décret. La réforme du Ministre Michel et les analyses de son application devraient alors servir de modèle au Législateur Wallon et ce, afin d'éviter les mêmes écueils.

c) Fusion sur base des zones de Police

La loi du 7 décembre 1998³⁰¹ est une des dernières réformes des pouvoirs locaux. Une des alternatives pourrait consister en la fusion de toutes les communes composant les zones pluricommunales en laissant les zones monocommunes exister. De la sorte, le nombre de commune passerait de 262 à 72 communes. La non-fusion des zones monocommunes permettrait de conserver les plus grandes communes intactes. Il serait possible d'aller encore plus loin, mais il convient de réfléchir d'abord aux fusions de communes avant de réfléchir à un redécoupage des zones de police sur base de ces fusions³⁰².

Cette possibilité pourrait constituer un maillage de base intéressant, tant politiquement que identitairement. En effet, l'entité de la zone de police est déjà intégrée dans l'espace de vie des citoyens³⁰³.

Toutefois, cette solution semble plus appropriée pour les plus petites communes en zone rurale³⁰⁴. Dans les provinces peu densément peuplées, cela risquerait de créer des communes très étendues³⁰⁵.

³⁰⁰ Constitution, art.7.

³⁰¹ Loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, du 7 décembre 1998, *M.B.* 05/01/1999.

³⁰² Rapport de la commission de l'Intérieur, des affaires générales et de la fonction publique, audition relative au contrat de recherche concernant l'agrandissement d'échelle des zones de police, ch., 2018-2019, séance du 24 avril 2019, DOC 54 3726/001, p.19.

³⁰³ Interview écrite de Monsieur Arnaud DESOY, Responsable des études « Public finance et social profit » chez Belfius Banque, réalisée le 14 avril 2020.

³⁰⁴ Interview écrite de Monsieur Arnaud DESOY, Responsable des études « Public finance et social profit » chez Belfius Banque, réalisée le 14 avril 2020.

³⁰⁵ Interview écrite de Monsieur Bernard JURION, Professeur à l'université de Liège et économiste, réalisée le 20 mars 2020.

Sous-section 10 : L'impact financier d'une éventuelle fusion sur les communes

Le bonus financier octroyé aux communes fusionnées est non-négligeable et en aiderait certaines à sortir la tête de l'eau. Toutefois, plus la commune est grande, plus la faire fonctionner coûte de l'argent. Dès lors, on ne perçoit pas instinctivement l'avantage d'une fusion dans un premier temps. L'avantage d'une fusion est impossible à évaluer *a priori*. Il faut une étude approfondie sur plusieurs années après la fusion. Les économies d'échelles ne sont pas perceptibles au début. En effet, une hausse des dépenses, comme ce fut le cas en 1977, est plus que probable. Nous assisterons aussi à la création de doublons à certains postes avec un salaire égal alors que, dans certains cas, des postes qui seront maintenus seront inutiles, ce qui aura une incidence non-négligeable sur les finances.

La fusion est présentée comme étant intéressante pour les communes de la Province du Luxembourg. Toutefois, cela n'est pas nécessairement exact. En effet, leurs territoires sont déjà grands et si elles fusionnent, ils augmenteront *de facto*. Or, si les territoires augmentent, les coûts augmenteront également. Dès lors, les dépenses vont s'accroître, tandis que les recettes, elles, ne suivront peut être pas la même courbe exponentielle³⁰⁶.

Une opération de fusion peut apporter certains avantages. Elle doit toutefois être bien conçue, bien préparée et recevoir l'adhésion des protagonistes concernés. *A contrario*, il ne faut pas surestimer son impact et penser que cela va régler tous les problèmes de gestion dans les communes³⁰⁷.

Selon le professeur JURION, un autre avantage financier peut ressortir du mécanisme de fusion³⁰⁸. La mobilité de la population oblige certaines communes à accueillir, fréquemment, sur leur territoire des habitants de communes voisines qui y disposent gratuitement de certains services collectifs (sécurité publique, activités culturelles ou sportives, aménagements urbains, écoles communales, etc.). Ces externalités se traduisent par des charges plus élevées pour certaines communes. La fusion pourrait remédier à ce problème en assurant une meilleure répartition du coût des services collectifs entre les contribuables. En effet, si les communes deviennent plus grandes, la mobilité entre commune diminuera et la charge des services collectifs pourra être répartie de façon plus égalitaire entre les bénéficiaires.

³⁰⁶ Interview de Monsieur Michel CHARLIER, Directeur de la Tutelle financière au SPW intérieur et action sociale, réalisée le 13 mars 2020 à Namur.

³⁰⁷ Interview écrite de Monsieur Arnaud DESSOY, Responsable des études « Public finance et social profit » chez Belfius Banque, réalisée le 14 avril 2020.

³⁰⁸ Interview écrite de Monsieur Bernard JURION, Professeur à l'université de Liège et économiste, réalisée le 20 mars 2020.

Comme nous l'avons évoqué *supra*³⁰⁹, la fusion est un processus intéressant sur le long terme. Des économies d'échelle seront certainement perceptibles dans un premier temps, avant de faire place à des « déséconomies » d'échelle. Toutefois, si les communes parviennent à se réorganiser et à se réinventer, il est possible qu'elles réalisent des gains de coût et que, par conséquent, qu'elles puissent réaliser des économies³¹⁰. Il faudra donc s'armer de patience pour percevoir les bénéfices d'une fusion et pouvoir évaluer l'impact d'un tel processus sur les finances. En effet, celles qui auront potentiellement lieu seront inédites, raison pour laquelle ce bonus leur sera versé, ce qui n'était pas le cas lors de la précédente opération de fusion. Ce bonus est capital pour les communes. Il peut les aider à réaliser des économies pour le futur.

Sous-section 11 : Les obstacles à une éventuelle fusion

Premièrement, nous l'avons vu, la problématique des pensions constitue un obstacle à la fusion. Les coûts des pensions sont très variables d'une commune à l'autre et de nombreuses entités ne seront pas motivées à reprendre les charge passées d'autres communes qui ont mené des politiques plus généreuses. Nous pensons, par exemple, à la ville de Liège dont le déficit est abyssal en la matière³¹¹.

Ensuite, un obstacle à la fusion est la densité de population. Dans certaines régions, celle-ci est très faible. C'est notamment le cas des communes de la province de Luxembourg. En cas de fusion dans ces zones, les nouvelles entités constituées disposeraient de superficies très importantes. Cela impliquerait des surcoûts³¹². En outre, il ne faut pas créer des communes trop étendues dont la population située à la périphérie se sentirait peu concernée par la participation au processus de décision politique. Le risque serait que, au sein de telles communes, une partie de la population se sente négligée³¹³.

Le cadre décréteil en l'état actuel est également un obstacle. En effet, comme nous l'avons explicité ci-dessus³¹⁴, de nombreuses inconnues demeurent. Ce flou pourrait freiner la volonté de fusion de certaines communes.

³⁰⁹ Voy. p.22 et s.

³¹⁰ Interview écrite de Monsieur Bernard JURION, Professeur à l'université de Liège et économiste, réalisée le 20 mars 2020.

³¹¹ Interview écrite de Monsieur Arnaud DESOY, Responsable des études « Public finance et social profit » chez Belfius Banque, réalisée le 14 avril 2020.

³¹² Interview écrite de Monsieur Arnaud DESOY, Responsable des études « Public finance et social profit » chez Belfius Banque, réalisée le 14 avril 2020.

³¹³ Interview écrite de Monsieur Bernard JURION, Professeur à l'université de Liège et économiste, réalisée le 20 mars 2020.

³¹⁴ Voy. p.52.

Enfin, notons que le principal critère du fonds des communes est fondé sur l'équation du Professeur PAGANO, laquelle dépend de la tranche « externalités ». Celle-ci se base sur le constat que les dépenses communales progressent de manière exponentielle avec la population. Cette augmentation de la population peut, par conséquent, être un obstacle à la fusion. En effet, les communes n'opteront pas pour une fusion qui augmenterait *de facto* leur population et par conséquent leurs dépenses³¹⁵.

³¹⁵ Interview écrite de Monsieur Arnaud DESOY, Responsable des études « Public finance et social profit » chez Belfius Banque, réalisée le 14 avril 2020.

PARTIE 3 : LA SITUATION EN FLANDRE

Après avoir étudié la fusion obligatoire des années 1970 et la situation actuelle en Wallonie, il nous a semblé pertinent d'étudier la situation au Nord du pays. En effet, il semblerait que la Flandre ait servi d'exemple à la Wallonie dans l'élaboration de son modèle de fusion volontaire. Dans cette partie, nous aborderons donc le cadre décretaal en Flandre, ses tenants et aboutissants. Nous nous concentrerons pour ce faire sur les objectifs de la fusion, les critères de celle-ci, la procédure utilisée et les mesures d'accompagnements. Nous verrons ensuite les fusions qui ont été permises grâce à ce décret. Enfin, nous établirons une comparaison entre les décrets flamands et wallons.

SECTION 1 : LE CADRE LEGAL

Depuis la régionalisation de la nouvelle loi communale en janvier 2002, le Gouvernement flamand a ouvert la porte à des fusions volontaires. Cette volonté se retrouve explicitement dans l'article 297 du décret communal flamand³¹⁶. Toutefois, cette disposition était brève et n'a permis aucune fusion. En 2010, le Gouvernement flamand a accéléré la tendance en élaborant un ensemble de mesures d'aides sous la forme d'un soutien financier et matériel. À nouveau, aucune fusion n'a vu le jour³¹⁷.

Permettre une nouvelle fusion des communes était un des objectifs du Gouvernement flamand lors de la législature 2014-2019. L'accord de Gouvernement exprimait sans équivoque sa volonté d'aider les communes le désirant à fusionner et ce, avec des incitants financiers : « Daarom worden gemeenten die willen fuseren, gestimuleerd met een financiële bonus »³¹⁸. La Région flamande a donc rendu possible le mécanisme de fusion volontaire par le biais d'un décret du 24 juin 2016³¹⁹. Ce mécanisme de fusion volontaire est aujourd'hui régi par les articles 342 et suivants du Code flamand des pouvoirs locaux³²⁰.

³¹⁶ Gemeentedecreet van 15 juli 2005, M.B.31/08/2005.

³¹⁷ J. ACKAERT, S. HENNAU, S. KEUNEN, « Vrijwillige fusies tussen gemeenten? Een analyse van het huidige decretale kader in vergelijking met de verplichte fusieronde van 1976-77 », in *Tijdschrift voor gemeenterecht*, n°3/2017, Mechelen, Wolterskluwer, 2017, pp.144-159, p.146.

³¹⁸ Het regeerakkoord van de Vlaamse regering, 2014-2019, p.12.

³¹⁹ Decreet houdende de regels voor de vrijwillige samenvoeging van gemeenten en tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 van 24 juni 2016, M.B. 19/08/16.

³²⁰ Decreet over lokaal bestuur, van 22 december 2017, M.B. 15/02/2018.

SECTION 2 : LES OBJECTIFS DE LA FUSION

Sous-section 1 : Augmenter la taille des communes

La volonté d'augmenter la taille des communes est clairement affichée. En Flandre, sur 308 localités, plus d'un quart comptaient moins de 10.000 habitants³²¹. La population moyenne des communes était de 21.156 habitants. Suite au décret encourageant les fusions volontaires, le nombre de communes est passé à 300 et celles-ci comptent désormais une moyenne de 21.720 habitants³²². Certes, le Gouvernement flamand désire renforcer l'homogénéité des communes³²³ en diminuant leur nombre, mais elles compteraient davantage d'habitants. En réalité, la plupart des communes dénombreraient dès lors plus ou moins le même nombre d'habitants.

Sous-section 2 : Améliorer la gouvernance

La Flandre est également désireuse de réduire le nombre d'échelons de pouvoir. Un Gouvernement efficace passe par la réduction des niveaux de pouvoir et des mandats : « Een efficiënte overheid betekent ook dat we het aantal bestuursniveaus en het aantal mandaten verminderen »³²⁴. Elle veut donc augmenter la taille des communes. De la sorte, la commune deviendra un échelon essentiel, tout comme l'échelon Régional.

En outre, le Gouvernement flamand est convaincu que l'opération de fusion de 1976-1977 a permis aux communes de développer des initiatives dans de nombreux domaines politiques et de répondre de façon plus optimale aux défis et aux besoins de la société. Il va même plus loin en considérant que cette évolution n'aurait pu avoir lieu si les communes étaient restées dans le contexte géographique et administratif d'avant 1976³²⁵.

Sous-section 3 : Améliorer le service aux citoyens

Le Gouvernement flamand souhaite que les autorités locales associent une démocratie locale forte à des services de haute qualité. Cependant, certaines communes ne peuvent y arriver à leur échelle actuelle. Les défis deviennent plus complexes et nécessitent une technicité croissante. Dans le même temps, nos attentes vis-à-vis des collectivités locales augmentent. Une fusion (et donc une augmentation de la taille des communes) semble être la solution la plus adéquate afin de répondre aux défis sociétaux³²⁶.

³²¹ L. HOMANS, « Lokale bestuurskracht verhogen », in *Binnenband*, themanummervrijwillige fusies, Brussel, Agentschap binnenlands bestuur, July 2017, pp.6-10, p.6.

³²² S. HENNAU en S. KEUNEN, « Vlaamse gemeentefusies voorbeeld voor Wallonië », in *De juristenkrant*, Mechelen, wolterkluwer, p.16.

³²³ L. HOMANS, « Lokale bestuurskracht verhogen », in *Binnenband*, themanummervrijwillige fusies, Brussel, Agentschap binnenlands bestuur, July 2017, pp.6-10, p.6.

³²⁴ *Ibid.*, p.6.

³²⁵ *Doc.Parl.*, Parlement Flamand, Session 2015-16, nr. 765/1, 17, 77 en 82 (MvT Fusiedecreet) et *Doc. parl.*, Parlement Flamand, Session 2015-2016, nr. 765/1, Avis du Conseil d'Etat du 13 mars 2016, nr. 59.076/3.

³²⁶ L. HOMANS, « Lokale bestuurskracht verhogen », in *Binnenband*, themanummervrijwillige fusies, Brussel, Agentschap binnenlands bestuur, July 2017, pp.6-10, p.7.

Sous-section 4 : Réduire la prolifération de niveaux de pouvoirs supplémentaires

La coopération entre les communes est utile et nécessaire, mais ne peut pas être une alternative au manque de moyens ou de pouvoirs détenus par la commune afin d'exercer elle-même ses prérogatives et fonctions de base. En autorisant les fusions volontaires, la volonté du Gouvernement flamand est de renforcer le niveau communal et, par conséquent, de réduire les prérogatives des provinces en les transférant aux communes. La volonté est également de réduire la prolifération des intercommunales. La fusion des communes est préférée au fait de sous-traiter des tâches à des structures intermédiaires et démocratiquement moins légitimes comme le sont, par exemple, les intercommunales³²⁷.

SECTION 3 : LES CRITERES DE LA FUSION

Le décret flamand de départ ne prévoyait que la fusion sur base volontaire. Toutefois, la Ministre des Affaires Intérieures en Flandre, Lisbeth Homans, n'excluait pas, en 2017, d'utiliser le bâton après la carotte. Si les fusions volontaires ne rencontrent pas les objectifs du Gouvernement flamand, il n'est pas exclu que ce dernier passe un jour par un mécanisme de fusion obligatoire³²⁸. Cette possibilité a d'ailleurs été insérée dans le Code flamand des pouvoirs locaux³²⁹.

La fusion ne peut se réaliser qu'entre communes de la Région flamande, à l'exception des communes visées à l'article 8 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative³³⁰, à savoir les communes de la frontière linguistique³³¹.

Les communes désirant fusionner ne peuvent le faire qu'avec une ou plusieurs communes adjacentes. Il peut s'agir de la fusion de communes adjacentes en deux ou plusieurs nouvelles communes, entraînant la scission d'une ou de plusieurs de ces communes adjacentes sans que cela ait pour conséquence de créer un nombre supérieur de communes. Il peut également s'agir de la fusion de l'entièreté du territoire de deux ou plusieurs communes. Toutefois, aucune modification des limites extérieures n'est permise³³².

SECTION 4 : LA PROCEDURE DE FUSION

Les Conseils communaux désirant fusionner se concertent et soumettent leur intention conjointe de fusionner au Gouvernement flamand par une décision motivée reprenant la date souhaitée de fusion³³³.

³²⁷ L. HOMANS, « Lokale bestuurskracht verhogen », in *Binnenband*, themanummervrijwillige fusies, Brussel, Agentschap binnenlands bestuur, July 2017, pp.6-10, p.9.

³²⁸ *Ibid.*, p.10.

³²⁹ Codex lokaal bestuur, artikel 385.

³³⁰ Loi coordonnée sur l'emploi des langues en matière administrative, du 18 juillet 1966, *M.B.* 02/08/1966.

³³¹ Codex lokaal bestuur, artikel 342.

³³² Codex lokaal bestuur, artikel 344.

³³³ Codex lokaal bestuur, artikel 345.

Les Conseils communaux désignent conjointement, parmi leurs grades légaux, un directeur général et un directeur financier chargé de coordonner l'opération de fusion³³⁴.

Une proposition conjointe de fusion est ensuite soumise au Gouvernement flamand au plus tard le 31 décembre de la deuxième année qui précède la date de la fusion. Celle-ci doit contenir les limites de la nouvelle commune, le futur nom de cette dernière et la date de fusion³³⁵.

À la réception de la proposition de fusion, le Gouvernement flamand décide de soumettre ou non cette dernière en tant que projet de décret au Parlement flamand³³⁶. Le projet de décret contiendra toute une série d'éléments prévus à l'article 348 du Code des pouvoirs locaux.

Une fois la proposition de fusion soumise au Gouvernement flamand, les communes rentrent dans une sorte de période d'affaires courantes jusqu'à la date de fusion ou jusqu'à l'éventuel refus du Gouvernement flamand ou du Parlement³³⁷. Durant cette période, les actes de la commune sont limités aux actions découlant de la gestion courante, qui concernent des affaires urgentes, des affaires de simple importance ou des affaires en cours constituant la poursuite ou la fin normale d'une procédure régulièrement engagée avant l'entame du processus de fusion³³⁸. Cette période d'affaires courantes vise à empêcher les différentes communes de prendre des actes administratifs susceptibles d'influencer la situation des nouvelles communes. L'exposé des motifs du décret indique que les communes à fusionner ne peuvent plus prendre de décisions concernant, entre autres, les actifs, le personnel et les accords qui affectent la politique de la nouvelle commune ou le développement futur des finances³³⁹.

La fusion a toujours lieu au 1^{er} janvier³⁴⁰. Cela dans le but d'interdire les fusions en cours d'année au regard notamment de la notion d'exercice financier.

SECTION 5 : LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENTS

a) Mesures liées à l'adoption des normes communales

Les arrêtés, règlements et ordonnances restent d'application dans les communes fusionnées sur le territoire pour lequel ils ont été émis. Cela vaut jusqu'à ce qu'il soit abrogé par la nouvelle commune³⁴¹.

³³⁴ Codex lokaal bestuur, artikel 346.

³³⁵ Codex lokaal bestuur, artikel 347.

³³⁶ Codex lokaal bestuur, artikel 348.

³³⁷ Codex lokaal bestuur, artikel 349.

³³⁸ S. KEUNEN, S. HENNAU, « Gemeentelijke fusies : een antwoord op het bestuurskrachtprobleem? », in *Juristenkrant*, Mechelen, Wolterskluwer, 2016, liv. 325, pp.12-13, p.12.

³³⁹ *Doc.Parl.*, Parlement Flamand, Session 2015-16, nr. 765/1, p.17, 77, 82 et 133-134 (MvT Fusiedecreet) et *Doc. parl.*, Parlement Flamand, Session 2015-2016, nr. 765/1, Avis du Conseil d'Etat du 13 mars 2016, nr. 59.076/3.

³⁴⁰ Codex lokaal bestuur, artikel 343, 8°.

³⁴¹ Codex lokaal bestuur, artikel 351.

b) Mesures financières

Le Gouvernement flamand soutient financièrement les municipalités qui fusionnent volontairement. Cela se fait sous la forme d'une prise en charge de la dette et d'un système de garantie au sein du fonds des communes³⁴².

En ce qui concerne la reprise de la dette, celle-ci équivaut à un montant maximum de 500 euros par habitant des communes à fusionner. Le plafond de prise en charge de la dette est fixé à un maximum de 20 millions d'euros par fusion et 200 millions d'euros au total. Ce dernier montant est unique et ne s'appliquait qu'aux communes fusionnant après le 1^{er} janvier 2019³⁴³. Le plafond de 200 millions d'euros est limitatif. Si de nombreuses communes fusionnent, et que ce plafond est dépassé, le principe du premier arrivé premier servi sera appliqué³⁴⁴. Cet incitatif est prévu par l'article 58 du décret flamand relatif aux règles pour la fusion volontaire de communes.

En Flandre, un régime de garantie relatif au fonds des communes est prévu. Grâce à ce régime, la nouvelle commune fusionnée ne peut jamais recevoir moins que la somme des parts des communes ou des parties de communes à fusionner dans l'année précédant la fusion. Si la fusion s'accompagne du fractionnement d'une ou plusieurs communes, le Gouvernement flamand fractionne le calcul des recettes garanties dans la même proportion que la population des parties scindées au cours de l'année précédant la fusion. À partir de l'année de la fusion, la Flandre indexe chaque année la réception garantie³⁴⁵.

Le décret fusion a intégré le nouveau code flamand des pouvoirs locaux. Bien qu'il ne soit plus fait mention de bonus financier dans ce décret, le Gouvernement flamand a mentionné soutenir financièrement les opérations de fusion par une prise en charge de la dette et par le biais d'un système de garantie pour le fonds des communes³⁴⁶. Actuellement, nous restons dans l'expectative quant au renouvellement de ce bonus financier.

En matière de taxe ou de redevance communales, tous les règlements des communes fusionnées continuent de produire leurs effets de plein droit sur le territoire pour lequel ils ont été adoptés avant la fusion et ce, jusqu'au jour où ils sont abrogés par le Conseil communal de la nouvelle commune, maximum 1 an après la fusion³⁴⁷.

³⁴² « Het Vlaams fusiebeleid », in *Binnenband*, themanummervrijwillige fusies, Brussel, Agentschap binnenlands bestuur, July 2017, pp.17-23, p.17.

³⁴³ *Ibid.*, p.17.

³⁴⁴ *Ibid.*, p.19.

³⁴⁵ *Ibid.*, p.19.

³⁴⁶ Het regeerakkoord van de Vlaamse regering, 2019-2024, p.267.

³⁴⁷ Codex lokaal bestuur, artikel 369 al.1.

c) Mesures liées aux biens

À la date de la fusion, tous les biens mobiliers et immobiliers des communes fusionnées sont transférés à la nouvelle commune avec leurs charges et obligations respectives. La nouvelle commune reprend également de plein droit les conventions conclues par les anciennes communes³⁴⁸. Si une commune a été scindée pour fusionner avec des communes différentes, le transfert des biens se fait par le biais d'une convention entre les communes originales ratifiée par leurs Conseils communaux³⁴⁹.

d) Mesures concernant le personnel

Dès la décision de principe des Conseils communaux relative à la fusion, les communes à fusionner peuvent conclure des contrats de gestion et faire appel aux personnels de chacune d'elles³⁵⁰.

Une fois que la fusion a eu lieu, le personnel entier des communes fusionnées est transféré à la nouvelle commune, quelles que soient leurs relations de travail. Dans le cas d'une fusion qui a causé la scission d'une commune, le transfert du personnel aux nouvelles communes est effectué sur base d'une convention entre les communes originelles. Cette convention sera ratifiée par leurs Conseils communaux³⁵¹.

Après le transfert à la nouvelle commune et malgré la fusion, les membres du personnel conservent la nature de leur relation de travail, leur degré, leur ancienneté administrative et pécuniaire, leur régime de prestation et leur échelle de traitement³⁵². En outre, ils restent soumis à leur ancien statut jusqu'à l'entrée en vigueur du statut de la nouvelle commune³⁵³, qui sera établi par le nouveau Conseil communal dans l'année qui suit la fusion³⁵⁴. Un organigramme doit également être établi dans ce laps de temps³⁵⁵.

e) Mesures concernant les grades légaux

Les grades légaux qui ont coordonné la fusion remplissent les fonctions respectives de directeurs financier et général par intérim jusqu'à ce que le Conseil communal de la nouvelle commune en désigne des nouveaux³⁵⁶. Cette désignation doit intervenir au maximum 6 mois après la date de la fusion. Elle se fait parmi les grades légaux des communes fusionnées qui se sont portés candidats³⁵⁷. Si aucun candidat ne s'est manifesté parmi les anciens grades légaux, une sélection par voie du recrutement ou de la promotion peut être effectuée³⁵⁸.

³⁴⁸ Codex lokaal bestuur, artikel 350, §1 tot 4.

³⁴⁹ Codex lokaal bestuur, artikel 350, §5.

³⁵⁰ Codex lokaal bestuur, artikel 356.

³⁵¹ Codex lokaal bestuur, artikel 363.

³⁵² Codex lokaal bestuur, artikel 364.

³⁵³ Codex lokaal bestuur, artikel 365.

³⁵⁴ Codex lokaal bestuur, artikel 367 al.2.

³⁵⁵ Codex lokaal bestuur, artikel 367 al.1.

³⁵⁶ Codex lokaal bestuur, artikels 357 en 360.

³⁵⁷ Codex lokaal bestuur, artikels 358 al.1 en 361 al.1.

³⁵⁸ Codex lokaal bestuur, artikels 359 en 362.

f) Mesures relatives aux élections

La première fusion a pris effet au 1^{er} janvier 2019 soit après les élections de 2018. L'élection communale d'octobre était donc l'élection destinée à la nouvelle commune. Cependant, une fusion peut avoir lieu chaque année et ne doit pas nécessairement se produire à l'occasion des élections communales qui se tiennent tous les 6 ans. Dans ce cas, c'est-à-dire en cours de mandature, des élections provisoires doivent être organisées pour élire le Conseil de la nouvelle commune. À ce propos, les dispositions pertinentes du Code flamand des pouvoirs locaux s'appliquent³⁵⁹.

Lors des premières élections suivant la fusion, la commune nouvellement créée peut augmenter temporairement son nombre de mandataires exécutifs. En effet, elle peut, lors de la mandature qui suit la fusion, disposer de 2 Échevins supplémentaires par rapport aux autres communes de même taille. Lors de la mandature suivante, elle peut disposer d'un Échevin supplémentaire³⁶⁰. Les communes sont libres de décider de prévoir ou non ces mandats exécutifs supplémentaires³⁶¹.

SECTION 6 : LES FUSIONS REALISEES

Comme nous l'avons soulevé dans notre introduction, plusieurs communes ont emboité le pas de la fusion au Nord du pays. Ainsi, la Flandre est passée de 308 à 300 communes au premier janvier 2019.

15 communes ont fusionné au 1^{er} janvier 2019 en 7 nouvelles communes, réduisant ainsi le nombre total de communes flamandes de 8. Il s'agit des communes suivantes³⁶² :

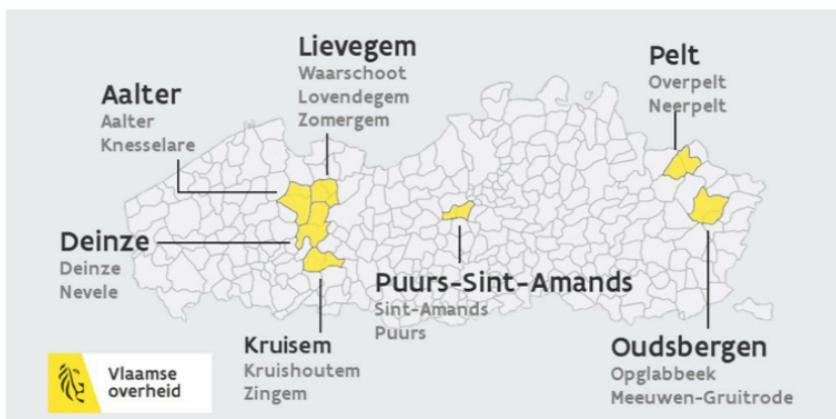
- Meeuwen-Gruitrode et de Opglabbeek sont devenues la commune de Oudsbergen ;
- Kruishoutem et de Zingem sont devenues la commune de Kruisem ;
- Aalter et de Knesselare sont devenues la commune d'Aalter ;
- Overpelt et de Neerpelt sont devenues la commune de Pelt ;
- Deinze et de Nevele sont devenues la commune de Deinze ;
- Puurs et de Sint-Amands sont devenus la commune de Puurs-Sint-Amands ;
- Lovendegem, Waarschoot et de Zomergem sont devenues la commune de Lievegem.

³⁵⁹ J. ACKAERT, S. HENNAU, S. KEUNEN, « Vrijwillige fusies tussen gemeenten? Een analyse van het huidige decretale kader in vergelijking met de verplichte fusieronde van 1976-77 », in *Tijdschrift voor gemeenterecht*, n°3/2017, Mechelen, Wolterskluwer, 2017, pp.144-159, p.156.

³⁶⁰ S. KEUNEN, S. HENNAU, « Gemeentelijke fusies : een antwoord op het bestuurskrachtprobleem? », in *Juristenkrant*, Mechelen, Wolterskluwer, 2016, liv. 325, pp.12-13, p.12.

³⁶¹ *Doc. Parl.*, Parlement Flamand, Session 2015-16, nr. 765/3, p.6, (Rapport).

³⁶² Fusie van Gemeenten, Beschikbaar op <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/fusie>, page consultée le 28 février 2020.



SECTION 7 : COMPARAISON DES DECRETS WALLONS ET FLAMANDS

a) Les objectifs

Les objectifs présentés dans les deux Régions semblent identiques. Toutefois, en Flandre, il n'est pas fait mention des difficultés financières. Sans doute parce que les communes se portent mieux de l'autre côté de la frontière linguistique. La Flandre va également plus loin dans sa vision. En effet, elle souhaite renforcer l'échelon communal afin de réduire les compétences, voire de supprimer d'autres échelons, tels que les intercommunales ou encore les provinces.

b) Les critères

En Flandre comme en Wallonie, les communes de l'article 8 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative sont exclues de la possibilité de fusion. Dans les deux Régions, seules les communes adjacentes peuvent fusionner. Toutefois, la Flandre va plus loin en prévoyant la possibilité de scinder le territoire d'une commune en vue de fusionner avec des communes différentes.

c) La procédure

La procédure de fusion est la même de part et d'autre de la frontière linguistique. À la seule différence qu'en Flandre, les communes décident de la date de leur fusion : cette dernière ne doit pas se faire impérativement en même temps qu'une élection communale comme en Wallonie. En outre, en Flandre, la fusion a lieu au premier janvier dans un souci de respect du cycle budgétaire.

d) Les mesures d'accompagnements

Les mesures d'accompagnements sont semblables dans les deux Régions, même si elles paraissent un tant soit peu plus abouties en Flandre.

En effet, le décret flamand prévoit une garantie quant au fonds des communes. La commune créée à l'issue de la fusion ne peut jamais recevoir moins que la somme des parts respectives des communes à fusionner. À ce sujet, le décret Wallon ne prévoit une garantie que sur les deux exercices suivants la fusion³⁶³.

De plus, en Flandre, si la fusion rencontre un trop vif succès, il est clairement établi que les communes pouvant profiter du bonus sont les premières arrivées, alors qu'en Wallonie, une répartition entre les communes est préconisée. De même, en Flandre, le moment de la reprise de dettes a été clairement établi (il s'agissait de la fin du mois qui suivait la publication du décret de fusion). En Wallonie, la reprise de dettes serait étalée sur six années, de 2025 à 2030³⁶⁴.

La fusion telle que prévue en Wallonie est donc moins intéressante qu'en Flandre. Le bonus octroyé étant, entre-autres, moins incitatif.

En outre, en Flandre, la fusion ne devant pas se réaliser obligatoirement lors des élections communales, des mesures spéciales ont été prévues pour les élections au sein de la nouvelle commune. Ces mesures spéciales permettent d'offrir la possibilité aux communes de fusionner en dehors des échéances électorales communales qui ont lieu tous les six ans.

e) Application du décret

En Flandre, des communes ont déjà fusionné alors qu'en Wallonie, nous ne sommes qu'aux prémices du processus avec la récente élaboration d'un cadre décretaal. À ce stade, nous pouvons dire que la Flandre est pionnière par rapport à sa voisine wallonne.

f) La date d'adoption du décret « fusion »

La Wallonie s'inspire souvent de la Flandre. Ce constat s'opère également en ce qui concerne la question de la fusion. Toutefois, il apparaît que la Wallonie nourrit moins d'intérêt que la Flandre à cet égard. Il faut dire que la fusion est moins intéressante chez nous qu'au Nord du pays. La situation est également différente en Flandre étant donné que leurs communes sont plus riches que les nôtres. Dès lors, il faut reconnaître que le travail réalisé sur ce processus de fusion en Wallonie ne servira peut-être jamais³⁶⁵.

³⁶³ Doc.Parl., Parlement Wallon, Session 2018-2019, n°1378/1, 4 avril 2019, projet de décret, Avis de l'union des Villes et des Communes de Wallonie, p.37.

³⁶⁴ Doc.Parl., Parlement Wallon, Session 2018-2019, n°1378/1, 4 avril 2019, projet de décret, Avis de l'union des Villes et des Communes de Wallonie, p.37

³⁶⁵ Interview de Monsieur Michel CHARLIER, Directeur de la Tutelle financière au SPW Intérieur et Action Sociale, réalisée le 13 mars 2020 à Namur.

CONCLUSION

La commune est, comme nous l'avons démontré tout au long de ce travail, le niveau de pouvoir le plus proche du citoyen. La découpe du territoire n'a cessé de fluctuer au fil du temps, mais la division en communes n'a jamais été remise en question. Seul le territoire de ces communes a changé. Le nombre de communes n'a pas cessé de varier depuis l'indépendance de la Belgique, pour se stabiliser à 589 lors de la réforme de 1977. Cette réforme a été guidée par de nombreux objectifs tels que les problèmes financiers, l'évolution du mode de vie et des technologies, la prolifération et les dérives liées aux intercommunales. Plus de 40 ans plus tard, l'histoire semble se répéter et certains de ces problèmes remontent à la surface. Les limites géographiques des communes actuelles semblent à nouveau dépassées.

Mais comment faire face aux défis qui se présentent à nous ? La voie de la fusion semble à nouveau privilégiée. Comme nous l'avons vu dans notre première partie consacrée à l'histoire de la fusion de 1977, ce mécanisme ne peut être considéré comme une véritable réussite. Il ressemble même plutôt à un échec. Les fusions imposées ne fonctionnent pas parfaitement et génèrent beaucoup de résistance. Ces dernières ne sont pas souvent constructives. Elles attisent un débat qui fait perdre du temps aux acteurs de terrain qui sont contraints de se concentrer sur des éléments loin d'être essentiels.

Pour qu'une fusion fonctionne, elle doit venir d'en bas, être volontaire tout en étant incitée par le pouvoir supérieur. Nous sommes partisan d'un tel mécanisme de fusion volontaire initié par les communes elles-mêmes. La fusion est une alternative crédible offerte aux communes. Toutefois, de nombreux autres modes d'associations existent avec leurs avantages et leurs inconvénients. Nous l'avons vu, la fusion doit être considérée comme un élément à long terme. Les avantages qui y sont liés et particulièrement les avantages financiers ne sont pas toujours perceptibles dans l'immédiat.

Depuis la fusion des communes de 1977, le paysage institutionnel belge a été fréquemment modifié. C'est ainsi que la compétence des pouvoirs locaux a été régionalisée. Les Régions sont donc libres de trouver, chacune en ce qui les concernent, une réponse aux nouveaux défis et aux problèmes qui se posent dans les différentes communes.

À ce titre, la Flandre a réalisé un travail non-négligeable. Elle a amorcé un processus de fusion volontaire, tout en initiant le débat et en faisant part de sa volonté de réformer totalement le paysage de ses pouvoirs locaux.

La Wallonie s'est très fortement inspirée de la Flandre. Toutefois, le cadre décréteil est, selon nous, moins incitatif en Wallonie. Nous pensons que la Région wallonne n'a pas abordé la problématique assez largement et qu'elle ne s'est pas posée les bonnes questions. Elle n'a, à notre sens, pas été assez loin. En effet, le mécanisme de fusion s'inscrit en Flandre dans un cadre plus large, celui de la réforme des pouvoirs locaux.

En Wallonie, le décret fusion semble tomber comme un cheveu dans la soupe et être mis en œuvre, simplement parce que cela semble fonctionner de l'autre côté de la frontière linguistique. Il aurait fallu, selon nous, questionner, repenser et « *customiser* » les pouvoirs locaux wallons, en s'interrogeant sur les différents modes d'associations et leurs sens à l'heure actuelle. Un des modes d'association le plus crédible, outre la fusion, est selon nous la supracommunalité. Ce mécanisme pourrait être mis en œuvre de façon plus aisée et les effets positifs de ce dernier pourraient se ressentir rapidement contrairement à la fusion qui doit être considérée comme un élément à long terme. En effet, les avantages qui sont liés à la fusion et particulièrement les avantages financiers ne sont pas toujours perceptibles dans l'immédiat. Toutefois, rien n'a encore été prévu pour mettre en œuvre cette supracommunalité mais elle pourrait remettre à l'ordre du jour les fédérations et agglomérations de communes en les améliorant et les modernisant. De la sorte, cette alternative rencontrerait peut être un succès plus important.

Il aurait sans doute également fallu se questionner sur l'existence et le rôle de nos provinces comme ce fut le cas en Flandre. Il ne faut pas spécialement supprimer ces dernières mais repenser les différents niveaux de pouvoir wallon en simplifiant la structure du pouvoir. Le décret fusion était une véritable opportunité pour repenser la gouvernance wallonne, qui plus est, à l'heure des scandales liés à cette dernière. Néanmoins, tout cela ne semble pas être à l'ordre du jour en Région wallonne. La vraie question est, dès lors, de savoir si la Wallonie est prête à repenser en profondeur les pouvoirs locaux et leurs modes d'associations ?

BIBLIOGRAPHIE

1) Doctrine

a) Monographies

- BATAILLE L-M., *L'intérêt communal n'est heureusement pas défini par la Constitution*, Namur, UVCW, 2002. 7 pages.
- BOUHON F., *Regard juridique sur la fusion des communes : fondements, modalités et mise en œuvre d'une réforme controversée*, Conférence donnée à l'hôtel de ville de Virton, le 12 janvier 2017. Disponible sur Orbi.
- COENEN A., *Les communes à la croisée des chemins*, Brugge, La Charte, 2003, 227 pages.
- DE ROECK G., *La gestion par l'intermédiaire d'une intercommunale*, Namur, UVCW, 2018, 25 pages.
- DE ROECK G., *La gestion par l'intermédiaire d'une association de projet et d'une convention entre communes*, Namur, UVCW, 2018, 11 pages.
- DE ROECK G., *La gestion par l'intermédiaire d'une association sans but lucratif*, Namur, UVCW, 2018, 10 pages.
- DE ROECK G., *les différents modes de gestion – Régie ordinaire et autonome*, Namur, UVCW, 2018, 14 pages.
- DE ROECK G., *Vade Mecum de l'association de projets*, Namur, UVCW, 2019, 20 pages.
- DURVIAUX A-L., GABRIEL I., *Droit administratif*, Tome 2, Bruxelles, Éditions Larcier, 2012, 232 pages.
- GOETHALS C., *La physionomie des intercommunales en Belgique*, Bruxelles, CRISP, 2017, 11 pages.
- HAVARD Ch., *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Bruxelles, LaCharte, 2016, 593 pages.
- MICHEL J., *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, 135 pages.
- MORISOT D., *Memento Communal*, Malines, Wolters Kluwer, 2018, 375 pages.
- PUIGELIER C., *Dictionnaire juridique*, Bruxelles, Bruylant, 2017, 1136 pages.
- RENDERS D., *Droit administratif général*, 2^{ème} édition, Bruxelles, Bruylant, 2017, 678 pages.
- RUWET J., *La principauté de Liège en 1789 carte de géographie historique*, Bruxelles, Académie Royale de Belgique, 1990, 95 pages.
- SCHURGERS E., *D'un monde à l'autre, le long du 19^{ème} siècle*, dossier pédagogique, Liège, Grand Curtius, 2018.
- SEVRIN R., *Vers la fusion des communes de Wallonie*, Bruxelles, Fondation Joseph Jacquemotte, 1974, 112 pages.
- TIBERGHIE X. (dir.), *Manuel de droit fiscal*, Liège, Wolters Kluwer Belgium, 2019, 1257 pages.
- VANDER BORGHT L., *Vade-Mecum de la régie communale autonome*, Namur, UVCW, 2012, 30 pages.

b) Articles de revue

- ACKAERT J., HENNAU S., KEUNEN S., « Vrijwillige fusies tussen gemeenten? Een analyse van het huidige decretale kader in vergelijking met de verplichte fusieronde van 1976-77 », *Tijdschrift voor gemeenterecht*, n°3/2017, Mechelen, Wolterskluwer, 2017, pp.144-159.
- BOVERIE M., Les régies communales, *Mouvement communal*, n°6-7, Bruxelles, UVC, 1995, pp.332-345.
- BRASSINNE DE LA BUISSIERE J., « La régionalisation des lois communale et provinciale et de la législation connexe », *Courrier hebdomadaire*, 2002/6-7 (n° 1751-1752), Bruxelles, Crisp, pp.7-69.
- COENEN A., « L'évolution du contenu et des modes de gestion de l'intérêt communal », *Mouvement Communal*, n°3, Bruxelles, UVC, 1992, pp.144-145.
- DE CEUNINCK K., « Fusies in tijd en ruimte », *Binnenband*, themanummervrijwillige fusies, Brussel, Agentschap binnenlands bestuur, July 2017, pp.35-38.
- DESSOY A., ERAUW A-L. et GOVAERT L., « Les finances des communes wallonnes », *Finances locales*, Bruxelles, Belfius, 2014, pp.19-33.
- DUMONT G-H., "La Belgique", in *Que sais-je ?*, n°319, Paris, Presses universitaires de France, 1993.
- DURVIAUX A-L., LAZZARI M., VERJANS P., « La fusion des communes : une réforme trentenaire », *Territoires wallons*, hors-série, août 2008, pp. 27-34.
- FLAGOTHIER J., « Le financement des zones de police locales depuis la réforme », *Mouvement communal*, n°913, UVCW, Décembre 2016, pp.13-23.
- FLAGOTHIER J., VAN OVERMEIRE K., « Vue d'ensemble sur l'état des finances communales et sur les enjeux financiers de cette nouvelle mandature », *Mouvement Communal*, n°937, Namur, UVCW, Avril 2019, pp.26-33.
- GORS B., « De nouvelles formes de coopération communale en Région wallonne », *A.P.T.*, 2006/2-3, Bruxelles, Larcier, 2003, pp.144-163.
- HALIN J., « Les finances communales wallonnes : vers la panne annoncée d'un moteur de l'investissement public ? », *R.F.R.L.*, n°3, Bruxelles, Larcier, 2019, pp.225-235.
- HENNAU S. en KEUNEN S., « Vlaamse gemeentefusies voorbeeld voor Wallonië », *De juristenkrant*, Mechelen, wolterkluwer, p.16.
- HOMANS L., « Lokale bestuurskracht verhogen », *Binnenband*, themanummervrijwillige fusies, Brussel, Agentschap binnenlands bestuur, July 2017, pp.6-10.
- HUSSON J-F., « La réforme du fonds des communes en Région Wallonne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2009/21 n° 2026-2027, Bruxelles, CRISP, 2009, pp.5-71.
- KEUNEN S., HENNAU S., « Gemeentelijke fusies : een antwoord op het bestuurskrachtprobleem? », *Juristenkrant*, Mechelen, Wolterskluwer, 2016, liv. 325, pp.12-13.
- LAGASSE N., « La régionalisation du droit organique des pouvoirs locaux en Belgique », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 22, Paris, Persée, 2002, pp.247-269.
- PAGANO G., « Le décret du 15 juillet 2008 et la réforme du Fonds wallon des communes », *Fiche de documentation*, SPF finance, n°4/2013, pp.163-200.
- SCHMITZ S., « Les fusions des communes en Belgique : Nouvelles communes, nouveaux territoires de projets ? », *Territoires prescrits, territoires vécus : inter-territorialité au cœur des recompositions des espaces ruraux*, Toulouse, le Mirail, 2000, pp.36-40.

- SEVRIN R., « Les fusions de communes en Belgique », *Hommes et Terres du Nord*, 1980/4. spécial Belgique, Paris, Persée, 1980, pp. 1-8.
- VAN HECKE E., « Les fusions de communes : 1964-1971 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 540-541, Bruxelles, CRISP, 1971, pp.1-44.
- WINDEY J., « Het Vlaams fusiebeleid », *Binnenband*, themanummervrijwillige fusies, Brussel, Agentschap binnenlands bestuur, July 2017, pp.17-23.
- WINDEY J., « Ondertussen in het buitenland. », *Binnenband*, themanummervrijwillige fusies, Brussel, Agentschap binnenlands bestuur, July 2017, pp.39-42.

2) Législations

a) Sources constitutionnelles

- Constitution belge de 1831.
- Constitution belge coordonnée le 17 février 1994, *M.B.*, 17 février.

b) Lois spéciales

- Loi spéciale de réformes institutionnelles (LSRI), du 8 aout 1980, *M.B.*, 15/08/1980.

c) Lois et arrêtés royaux

- Loi communale, du 30 mars 1836, *Bull. Offic.*, n° XVII.
- Loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, dite « loi unique », 4 février 1961, *M.B.*, 15/02/1961.
- Loi sur l'emploi des langues en matière administrative du 18 juillet 1966, *M.B.* 02/08/1966.
- Loi du 26 juillet 1971, organisant les agglomérations et les fédérations de communes, *M.B.*, 24/08/1971.
- Loi relative à la comptabilité [...] des entreprises, du 17 juillet 1975, *M.B.* 04/09/1975.
- Arrêté Royal du 17 septembre 1975, portant fusion des communes et modification de leurs limites, *M.B.*, 25/09/1975.
- Arrêté Royal du 3 octobre 1975, réglant certaines modalités et conséquences des fusions de communes et modifications de limites réalisées par l'arrêté royal du 17 septembre 1975, *M.B.*, 15/10/1975.
- Loi relative aux propositions budgétaires 1975-1976, du 5 janvier 1976, *M.B.*, 06/01/1976.
- Loi, du 30 décembre 1975, portant : 1° 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; 2° suppression des fédérations périphériques créées par la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, *M.B.*, 23/01/1976.
- Nouvelle Loi Communale, *M.B.*, 03/09/1988.
- Loi modifiant le titre VI, chapitre V, de la nouvelle loi communale, du 28 mars 1995, *M.B.*, 08/04/1995.
- Arrêté royal déterminant les activités à caractère industriel ou commercial pour lesquelles le Conseil communal peut créer une régie communale autonome dotée de la personnalité juridique, du 10 avril 1995, *M.B.*, 13/05/1995.

- Loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, du 7 décembre 1998, *M.B.* 05/01/1999.
- Loi introduisant le Code des sociétés et des associations, du 23 mars 2019, *M.B.* 04/04/2019.

d) Décrets et normes des entités fédérées

- Décret relatif aux intercommunales Wallonnes, du 5 décembre 1996, *M.B.* 07/02/1997.
- Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) du 22 avril 2004, *M.B.*, 12/08/2004.
- Gemeentedecreet van 15 juli 2005, *M.B.*, 31/08/2005.
- Décret modifiant le Livre V de la première partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et le Livre I^{er} de la troisième partie de ce même Code, du 19 juillet 2006, *M.B.* 23/08/2006.
- Décret du 22 novembre 2007 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *M.B.*, 21/12/2007.
- Décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, 26 avril 2012, *M.B.* 14/05/2012.
- Decreet houdende de regels voor de vrijwillige samenvoeging van gemeenten en tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 van 24 juni 2016, *M.B.* 19/08/16.
- Decreet over lokaal bestuur, van 22 december 2017, *M.B.* 15/02/2018.
- Décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire de communes, du 2 mai 2019, *M.B.* 17/07/19.

e) Décret Français

- Décret du 14 décembre 1789 concernant la constitution des municipalités, Archives Parlementaires de 1787 à 1860, Première série (1787-1799), Tome X, Du 12 novembre au 24 décembre 1789, Paris, Librairie Administrative, 1878, pp. 564-567.

3) Travaux parlementaires

- *Doc. Parl.*, Chambre, Session 1974-1975, n°652/1, 6 octobre 1975.
- *Doc. Parl.*, Sénat, Session 1994-1995, n°349-3.
- *Doc. Parl.*, Sénat, Session extraordinaire 1991-1992, 349/1.
- *Doc. Parl.*, PW, 2005-2006, n° 403/27 et n° 403/1.
- *Doc. Parl.*, *Avis du Conseil d'État*, Parlement wallon, Session 2011-2012, 567, n°1.
- *Doc. Parl.*, Parlement Flamand, Session 2015-2016, nr. 765/1, 3, 17, 77 en 82 (MvT Fusiedecreet).
- *Doc. Parl.*, Parlement Wallon, Session 2018-2019, n°1378/3, 25 avril 2019.
- *Doc. Parl.*, Parlement Wallon, Session 2018-2019, n°1378/1, 4 avril 2019.
- *Doc. Parl.*, Réponse donnée le 05 mai 2017 à la question n°1745 de J-M. Nollet, Ch., 2016-2017, Q.R., n°B116.p.239

- Projet de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire de communes, avis du Conseil d'État, *Doc.*, Parlement Wallon, Session 2018-2019, avis du 28 mars 2019, n° 65.407/4.
- Rapport de la commission de l'Intérieur, des affaires générales et de la fonction publique, audition relative au contrat de recherche concernant l'agrandissement d'échelle des zones de police, ch., 2018-2019, séance du 24 avril 2019, DOC 54 3726/001, p.19.

- Question orale de M. CULOT à Mme DE BUE, Ministre des pouvoirs locaux et de la ville, *C.R.A.C.*, P.W., 2017-2018, séance du 28 novembre 2017, n°46, p.65.
- Question orale de Monsieur THIEBAUT à Monsieur le Ministre des finances, *Bull.Q.R.*, ch., 2015-2016 (54), séance du 1er février 2016, n°072, pp.209-212.
- Question orale de J. GALANT à Mme DE BUE, Miistre des pouvoirs locaux et de la ville, *C.R.I.C.*, P.W., 2017-2018, séance du 26 septembre 2017, n°6, pp.41-42.

4) Interviews

- Interview de Monsieur Jean-Francois, Licencié et Maître en Sciences économiques et sociales, chercheur-associé et collaborateur de l'Université de Liège, maître de conférence invité à la UCL et maître-assistant à la Haute Ecole de Namur-Liège-Luxembourg, réalisée le 12 mars 2020 à Louvain-La-Neuve.
- Interview de Monsieur Michel CHARLIER, Directeur de la Tutelle financière au SPW intérieur et action sociale, réalisée le 13 mars 2020 à Namur.
- Interview écrite de Monsieur Bernard JURION, Professeur à l'université de Liège et économiste, réalisée le 20 mars 2020.
- Interview écrite de Monsieur Arnaud DESSOY, Responsable des études « *Public finance et social profit* » chez Belfius Banque, réalisée le 14 avril 2020.

5) Références numériques

- Fusie van gemeenten, Vlaanderen Lokaal Bestuur, disponible sur <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/fusie>, page consultée le 7 novembre 2019.
- Article de presse, « En 2019, la Flandre passe de 308 à 300 communes », disponible sur https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_en-2019-la-flandre-passe-de-308-a-300-communes?id=10108904, page consultée le 7 novembre 2019.
- statbel.fgov.be
- Fusie van Gemeenten, Beschikbaar op <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/fusie>, page consultée le 28 février 2020.
- La fusion des communes, ville de Chimay, disponible sur <https://www.ville-de-chimay.be/loisirs/tourisme/anciennes-communes>
- *1976, des élections communales pas comme les autres*, disponible sur <https://plus.lesoir.be/182625/article/2018-10-06/1976-des-elections-communales-pas-comme-les-autres>, page consultée le 15 novembre 2019.
- *L'intercommunale*, Portail des pouvoirs locaux, disponible sur pouvoirslocaux.wallonie.be, page consultée le 3/12/19.

6) Divers

- Het regeerakkoord van de Vlaamse regering, 2014-2019.
- Déclaration de politique régionale Wallonne 2017-2019.
- Déclaration de politique régionale Wallonne 2019-2024.
- POPS M., « Et si votre commune optait pour la fusion ? », in *Trends*, N°22, Bruxelles, Le Vif, 2017.