

Regard juridique sur la fusion des communes : fondements, modalités et mise en œuvre d'une réforme controversée

Conférence donnée par Fr. Bouhon (ULg)

à l'hôtel de ville de Virton

le 12 janvier 2017

Mesdames et Messieurs en vos titres et qualités,

Je remercie tout d'abord Monsieur le Gouverneur de la province de Luxembourg, Monsieur le Président du Collège provincial et Monsieur le Bourgmestre de la ville de Virton pour leur invitation à prendre la parole devant vous ce soir, à propos de la fusion des communes – thème qui me semble conserver beaucoup d'intérêt, à l'heure de fêter déjà son quarantième anniversaire.

Monsieur Genin nous a déjà brillamment conduit à travers les méandres de l'histoire belge. Nous allons à présent nous focaliser sur la décennie 1970 et sur les opérations proprement dites de fusions de communes.

Je reviendrai sur les enjeux de ces opérations (I), avant d'évoquer les modalités suivies pour les mener, c'est-à-dire la procédure, mais surtout les critères qui ont été retenus à l'époque pour tracer les nouvelles limites communales (II). Nous pourrons ensuite parler des résultats de l'entreprise avec notamment des exemples choisis en province de Luxembourg (III). Enfin, je terminerai en essayant de tirer un bilan de l'opération (IV), qui pourra naturellement être complété lors du débat, par vous qui avez une meilleure connaissance des lieux ciblés et qui avez peut-être vécu les événements de l'époque.

I. Enjeux de la division politico-administrative du territoire

Le processus de fusion des communes, c'est le passage, en quelques années de 2.663 communes à seulement 589. C'est une réforme de très grande ampleur quant à la division du territoire en entités politiques et administratives.

Avant de mettre les mains dans le cambouis pour traiter des modalités de la fusion, je propose d'aborder la question de ses enjeux. À cette fin, il me paraît utile de procéder en plusieurs étapes : d'abord réfléchir à ce qu'implique, dans l'absolu, le choix des limites d'une entité politique (a) ; ensuite, s'intéresser aux choix posés dans d'autres pays en ce qui concerne les limites communales (b) ; enfin, revenir aux enjeux propres à la situation belge, c'est-à-dire aux considérations qui ont motivé la décision de fusionner des communes il y a quarante ans (c).

a. Délimiter une entité politique ou choisir les frontières de la démocratie

Abordons d'abord la question la plus générale : qu'implique, dans une démocratie, le choix des limites d'une entité politique ? Quelles sont – autrement dit – les conséquences démocratiques des choix qui consistent à intégrer tel territoire (et donc telle population qui y vit) et à exclure tel autre d'une entité comme un État, une région, une province ou une commune ?

La pertinence de la délimitation dépend largement des compétences qui sont confiées à l'entité. Si l'on parle de justice, on conçoit que l'échelle de gestion adéquate n'est pas celle de la localité, mais qu'il est opportun de l'attribuer à une entité qui dispose d'un territoire plus vaste, comme une région ou un État. Dans une certaine mesure, il paraît pertinent d'envisager cette matière à l'échelle internationale.

On peut toujours discuter de ce qu'est le meilleur niveau de pouvoir pour gérer une matière donnée. La question du nucléaire est un bon exemple : la matière relève de l'autorité fédérale belge, mais on constate aujourd'hui que nos voisins allemands ou luxembourgeois voudraient avoir un mot à dire, notamment sur la gestion de la centrale de Tihange. On ressent donc qu'il y aurait une certaine pertinence à traiter ces questions dans des enceintes transnationales.

Quel est le lien avec le thème de la fusion des communes qui nous rassemble ce soir ? Il n'est certes guère question de justice ou de politique nucléaire au niveau communal. Mais la réflexion dont j'essaie de vous faire part est la même quant à son principe.

On peut se demander avec qui on souhaite décider ensemble des questions de justice, avec qui est-il opportun de décider ensemble des questions nucléaires. Mais la même question se pose, sans doute à une plus petite échelle, si on évoque l'entretien des routes locales, la gestion des infrastructures sportives et culturelles, de l'organisation de certaines écoles, spécialement maternelles ou primaires, ou la gestion des cimetières, *etc.*

Préfère-t-on donner aux habitants de chaque village, même peu peuplé, peut-être aux habitants de chaque quartier dans les villes, l'opportunité de s'organiser en toute autonomie dans ces domaines ? Ou estime-t-on au contraire qu'il est préférable de constituer des entités plus vastes et plus peuplées, qui regroupent plusieurs villages dans les campagnes ou l'ensemble d'une agglomération dans les zones urbaines ?

C'est bien la question qu'il s'agissait de trancher – et que l'on a tranché – avec la fusion des communes.

Et il s'agit bien d'une question démocratique fondamentale : avant de savoir qui est électeur, à quel rythme on procède aux élections, quel mode de scrutin on met en œuvre, il y a en amont une question essentielle : quelles sont les limites de l'entité

politique et donc avec qui forme-t-on une communauté politique, quelles sont les limites territoriales qu'il convient de lui conférer ?

La question peut paraître simple. Juridiquement, elle est assez simple : l'autorité politique (autrefois l'État – aujourd'hui les Régions) peut procéder à des modifications des limites communales ou provinciales. Politiquement bien entendu, c'est un problème délicat sur lequel nous allons nous attarder, puisque l'opération suppose de choisir de nouvelles limites, de déterminer les villages ou les villes qui vont unir leur destin et d'exclure d'autres possibilités qui auraient pu être envisagées.

b. Les choix posés à l'étranger : exemples de la Norvège et de la France

Avant de poursuivre la réflexion sur la Belgique, je vous propose de jeter un coup d'œil sur les choix politiques posés dans deux autres États, à propos de la dimension des entités locales. Je prends volontairement deux cas extrêmes : la Norvège et la France. Nous verrons que la solution belge se trouve entre les deux.

Norvège

L'État norvégien a opté pour un système de communes généralement vastes. Avec 385.000 km², la Norvège est plus de douze fois plus grande que la Belgique, mais ne compte que 428 communes (appelées *kommuner*), donc moins que la Belgique actuelle.

La plupart d'entre elles regroupe plusieurs villages ou villes. Certaines d'entre elles sont très étendues. La plus grande (Kautokeino) a une superficie de 9.708 km². C'est plus vaste que les provinces de Liège et Luxembourg réunies (8300 km²).

Cela s'explique certes par le fait que la Norvège a une faible densité de population, surtout dans les contrées les plus nordiques du pays. Mais tout ne s'explique pas par la démographie ; il y a aussi un choix politique clair qui consiste à favoriser de grandes entités, même dans les parties plus peuplées du pays.

France

La France a fait un choix radicalement différent. Malgré une relativement faible densité de la population, dans certaines régions en particulier, la France compte actuellement plus de 35.000 communes. C'est 60 fois plus qu'en Belgique, alors que la France est environ six fois plus peuplée que notre pays.

Le choix politique est donc de maintenir de très petites entités. En règle générale, chaque village forme une commune. Seuls les très petits hameaux sont, dans le meilleur des cas, rattachés au village voisin pour former une commune. Cela a une conséquence directe sur l'ampleur du personnel politique : on compte en France environ 500.000 conseillers municipaux, ce qui correspond à pas loin d'un pour cent de la population.

c. Enjeux de la fusion des communes en Belgique – espoirs et craintes

Nous avons abordé la question générale des implications du choix des limites administratives dans une démocratie, puis nous nous sommes intéressés aux choix posés concrètement dans deux États étrangers, ce qui nous a donné un aperçu de la variété des possibilités. Il est à présent temps de nous intéresser aux enjeux propres à la Belgique.

Nous sommes parti d'une situation assez similaire à celle de la France et avons sensiblement diminué le nombre d'entités locales, sans toutefois aller jusqu'au modèle norvégien avec de très vastes communes. Qu'est-ce qui a amené les autorités de l'époque à faire ces choix-là ?

Les anciennes petites communes belges convenaient assez bien au mode de vie, à l'évolution technologique et aux conceptions politiques du 19^e siècle. De petites entités communales étaient adaptées à un style de vie globalement plus lent, à des distances qui pouvaient apparaître relativement longues entre les villages et à des autorités politiques dont la mission se limitait essentiellement à assurer l'ordre et à régler quelques autres aspects de la vie collective.

On pouvait alors très bien vivre avec des communes de quelques centaines d'habitants. Les plus petites du Royaume n'en comptaient même que quelques dizaines. Le record absolu revenait à une entité de la région liégeoise, qui fait aujourd'hui partie de la commune de Fexhe-le-Haut-Clocher : Freloux, avec ses 54 habitants seulement.

Des situations qui peuvent paraître étonnantes, avec notre regard actuel, concernaient aussi des plus grandes villes. Ainsi, Audernarde, en Flandre orientale, avait un hinterland de 50 à 100.000 habitants, mais la commune proprement dite ne comptait pas 7.000 habitants. Dans le même ordre d'idées, avant la fusion, la commune de Charleroi ne comptait que 27.000 habitants.

Ce qui convenait au 19^e siècle est cependant devenu en partie inadéquat au 20^e.

Plusieurs raisons ont stimulé le projet de changer l'échelle et de constituer des communes plus vastes et plus peuplées.

Le progrès des technologies a conduit à l'amélioration des moyens de communication, devenus plus rapides et plus efficaces. Il a aussi impliqué une augmentation des services rendus par les communes et le développement de services qui se conçoivent mieux à une plus grande échelle, notamment en ce qui concerne la distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité.

Par ailleurs, l'évolution des conceptions politiques a amené les autorités communales à s'impliquer davantage dans l'enseignement, mais aussi dans les domaines culturels et sportifs, l'aménagement du territoire, la gestion d'hôpitaux, *etc.*

Dans un tel contexte, il a paru opportun de réaliser des économies d'échelle, afin notamment de s'équiper d'un outillage moderne et de rationaliser la gestion des ressources humaines, pour utiliser une expression contemporaine. Cette dimension du problème concernait aussi les mandataires politiques : l'élargissement des communes devait augmenter les possibilités de recrutement du personnel politique et diminuer les difficultés parfois rencontrées dans les toutes petites entités où il arrivait qu'il faille chercher des volontaires pour confectionner une unique liste communale et où il n'existait pas d'opposition.

En outre, il y avait une volonté de prendre mieux en compte la situation du terrain où un changement d'échelle avait déjà eu lieu en pratique. On constatait que les services publics de base étaient principalement offerts par les gros bourgs et financés par leurs habitants, alors que les résidents des villages alentours – où ces services n'étaient pas fournis – profitaient de l'offre du bourg voisin sans y contribuer financièrement. On souhaitait donc faire coïncider les limites des communes avec l'aire des services publics de base, pour répartir de façon plus équitable l'effort contributif entre les citoyens, favoriser une meilleure solidarité et un meilleur équilibre financier.

À côté de ces espoirs légitimes, le projet de la fusion des communes suscitait aussi des craintes de divers ordres. Je prends quelques exemples ; sans doute aurons-nous l'occasion d'en évoquer d'autres avec vous lors du débat qui suivra.

Premier élément : on craignait – sans doute en partie à raison – que le remodelage des frontières communales soit l'occasion de réorganiser les fiefs politiques, de procéder à ce qu'on pourrait appeler un charcutage électoral. Peut-être est-il utile de rappeler que c'est une majorité simple qui est à l'œuvre – pas une majorité plus consensuel des deux-tiers. Certes, le PSB était favorable au principe de la fusion et participait d'ailleurs au gouvernement en 1971, quand la loi qui a servi de base à la fusion a été adoptée (le ministre de l'Intérieur, Lucien Harmegnies, était un socialiste). Le PSB se trouvait en revanche dans l'opposition entre 1974 et 1977, lorsque le gouvernement Tindemans II mettait concrètement le projet en œuvre, d'une manière qui était souvent mal acceptée par certains responsables socialistes.

Plus généralement, on craignait que le changement d'échelle engendré par la fusion des communes conduise à accroître excessivement le rôle des partis nationaux au dépend des listes locales, pourtant considérées comme importantes pour l'animation de la vie politique locale et pour assurer le lien entre les citoyens et les institutions.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger les appréhensions – pragmatiques, mais légitimes – du personnel communal qui craignait une remise en cause des droits acquis au sein d'une administration communale donnée et des atteintes à la stabilité de l'emploi.

II. Modalités de la fusion des communes

En évoquant les enjeux de la fusion des communes – ses motifs, les espoirs et les craintes – on a pu se faire une idée des tensions que suscitaient le projet. Il est à présent temps de nous intéresser à la manière dont les opérations ont été réalisées.

Si, comme Vincent Genin l'a rappelé, une première série de fusions a été réalisée en application de la fameuse loi unique de 1961 et a permis de faire baisser le nombre de communes de quelque 300 unités, le gros de l'opération a été mené sur la base de la loi du 23 juillet 1971, qui va donc spécialement retenir notre attention.

Dans cette partie de l'exposé, nous allons nous intéresser à deux aspects différents : la procédure suivie (la question de la forme) (a) et les critères retenus pour déterminer les nouvelles délimitations communales (la question de fond) (b).

a. La procédure

En ce qui concerne la procédure, on peut tracer un schéma triangulaire. On constate qu'à côté d'un rôle majeur joué par l'exécutif national, une place était prévue pour la prise en considération des volontés locales, d'une part, et pour un contrôle du pouvoir législatif national, d'autre part.

Initiative gouvernementale

Le processus dont nous parlons ce soir est caractérisé par un pouvoir d'initiative fort du gouvernement national et spécialement des ministres de l'Intérieur successifs. On pense à Arthur Gilson, lors des premières fusions des années soixante, à Lucien Harmegnies, sous le gouvernement de Gaston Eyskens, et puis surtout à Joseph Michel, à l'œuvre sous le gouvernement Tindemans II entre 1974 et 1977, soit au moment le plus intense du processus de fusion des communes.

Il y avait en effet une volonté politique de mener une opération relativement centralisée, pour assurer une synchronisation du processus et si possible une certaine harmonie. C'est alors le gouvernement qui était naturellement le mieux placé pour assurer ces objectifs.

En 1972, la *Libre Belgique* a publié un document qui a fait grand bruit : il s'agissait d'un avant-projet global pour la fusion des communes sur tout le territoire du pays ; c'est le « Plan Costard », du nom du fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur, Raymond Costard, qui avait supervisé sa préparation.

La période est toutefois marquée par des changements fréquents de gouvernement, et ce n'est que quelques années plus tard, au cours d'une période de plus grande stabilité, que l'avancée décisive va être accomplie.

Le 12 juin 1974 le gouvernement Tindemans II présente sa déclaration d'investiture et annonce « la ferme intention de procéder au maximum de fusions de communes avant les élections communales de 1976 » et annonce que ces fusions seront menées « suivant des plans d'ensemble ». On ressent ici la volonté gouvernementale de jouer un rôle décisif, comme je vous l'indiquais.

Consultation locale

La loi de 1971 prévoyait un système de consultations des autorités locales, qui allaient être les premières concernées par la réforme. Les conseils communaux avaient 90 jours pour se déterminer sur la proposition de l'exécutif. Les autorités provinciales ont également été impliquées. Ce processus a eu lieu au cours des derniers mois de 1974 et des premiers de 1975.

L'application de ce système en pratique a été fortement critiquée, spécialement par le PSB, qui considérait que les avis des autorités locales n'étaient pas suffisamment pris en considération. On a alors parlé de « mariages forcés ».

Ratification législative

Malgré le rôle prépondérant du gouvernement, la procédure de la loi de 1971 laissait une place – au moins formelle – au Parlement, qui était invité à ratifier les décisions qui établissaient les nouvelles limites communales.

Le gouvernement entendait garder la maîtrise sur son projet et le pouvoir réel des parlementaires était limité, mais on a assisté à des débats longs et houleux à la Chambre des représentants. Finalement, les propositions du gouvernement ont été ratifiées par la loi du 30 décembre 1975.

b. Critères retenus pour établir les nouvelles limites

Après ces quelques mots sur la procédure, j'en arrive aux critères retenus par les autorités pour décider des fusions à entreprendre et établir les nouvelles limites.

Un certain nombre de critères officiels ont été établis comme repères généraux pour guider le travail. L'un des objectifs était de réduire fortement le nombre de communes de moins de 5000 habitants. Avant 1977, ces communes étaient très nombreuses : plus de quatre communes sur cinq (83 % exactement) étaient dans ce cas. Il n'en restera que 110 après l'opération (18 % des nouvelles communes), pour la plupart en Wallonie. Elles sont encore aujourd'hui une vingtaine dans ce cas en province de Luxembourg, mais cette proportion est exceptionnelle à l'échelle nationale.

En plus du critère relatif à la population, un seuil de principe a été fixé quant à la dimension des nouvelles communes : chacune d'entre elles devait avoir un territoire d'au moins 3000 hectares, soit 30 km².

À côté de ces éléments généraux, d'autres critères ont officiellement été déterminés par les législations pertinentes.

À cet égard : l'article 91 de la loi unique de 1961 énonçait ceci : « Si des considérations d'ordre géographique, linguistique, financier, économique, social ou culturel le requièrent, le Roi peut [...] fusionner des communes limitrophes ou apporter à leurs limites les modifications qu'il détermine ».

La loi de 1971 contenait des principes similaires, sous réserve du critère linguistique qui était explicitement exclu : la frontière linguistique ayant été tracée entre-temps, il n'était plus question d'y toucher à l'occasion de la fusion des communes. Pour le même motif, il n'était pas possible non plus de toucher aux limites des communes à facilités. C'est pour cette raison qu'il existe toujours, au sud de la province de Limbourg, coincée entre le territoire de Tongres et la limite avec la province de Liège, une commune qui ne compte que 87 habitants : Herstappe. Étant une commune flamande à facilités pour les francophones, elle n'aurait pas pu être fusionnée avec sa voisine de Tongres qui n'a pas ce statut particulier.

Il restait dès lors cinq critères généraux à utiliser : la fusion des communes pouvait être envisagée pour des considérations d'ordre géographique, économique, social, culturel ou financier.

En outre, des explications plus précises sont données *a posteriori* dans le rapport au Roi qui précède l'arrêté royal de 1975 qui contient le plan définitif de la fusion. Le gouvernement y explique sa manière de procéder, en lien avec les critères dont je viens de parler. Je vais citer successivement les six points du rapport en les commentant rapidement :

1. on a veillé à regrouper au sein d'une même commune tout ce qui est aggloméré ou quasi-aggloméré, qu'il s'agisse de communes entières ou de parties de communes, ainsi que les territoires qui, situés à une certaine distance, sont placés dans la zone d'attraction de ces agglomérations.

Il s'agit principalement de la dimension géographique du problème : ce qui est aggloméré, ce qui forme un tout, doit en principe former une même commune. Mais on ressent accessoirement l'intervention des autres critères à travers la notion de « zone d'attraction » qui peut avoir des dimensions économiques, sociales, culturelles,...

2. les facteurs géographiques sont intervenus largement : distance par rapport au futur centre municipal, voies de communication, moyens de transport, relief du sol, bassins hydrographiques, zones boisées, ainsi que des données récentes qui marquent le paysage, comme les autoroutes et les canaux.

On poursuit avec le critère géographique en insistant sur la nécessité de prendre en considération l'aménagement du territoire.

3. les centres de services ont servi de pôles de regroupement, ainsi que la logique le commande.

C'est une autre façon d'évoquer cette notion de « zone d'attraction ». On aborde ici la géographie socio-économique en considérant qu'il y a *de facto* des centres et qu'il convient en principe d'intégrer dans un territoire communal les zones périphériques qui en dépendent directement.

4. Comme les données économiques constituent un facteur important, on a pris en considération l'implantation des aires industrielles et les courants commerciaux.

On aborde ici la dimension économique qui doit contribuer à déterminer les décisions.

5. On a attaché une importance toute spéciale aux affinités : l'homme devant rester le centre des préoccupations, les mentalités et la manière de vivre ont été déterminantes pour le choix des fusions, celles-ci ne pouvant constituer une fin en soi.

Ce sont ici les dimensions sociale et culturelle du problème qui interviennent. Tenir compte des affinités, c'est toutefois sans doute plus facile à écrire dans un rapport au Roi qu'à réaliser effectivement, tant la notion est vague et malléable.

6. On a veillé à assurer la viabilité des communes nouvelles grâce à un nombre suffisant d'habitants, à une superficie adéquate et à des moyens financiers appropriés.

Enfin, c'est la dimension financière et budgétaire qui apparaît ; comme je l'ai rappelé précédemment, les questions d'argent faisaient partie des motivations principales du projet de fusion des communes.

III. Mise en œuvre de la fusion des communes

J'aborde à présent la troisième partie de l'exposé. Après avoir discuté des enjeux puis des modalités et critères de la fusion, intéressons-nous aux résultats et aux conséquences.

Une fois les modifications approuvées par le Parlement, à la toute fin de 1975, les décisions ont été très rapidement mises en œuvre. Les premières élections à l'échelle des nouvelles communes ont eu lieu le 10 octobre 1976 (soit à la date normale prévue pour les élections communales) et la réforme est entrée en vigueur, comme vous le savez, le 1^{er} janvier 1977, soit il y a tout juste quarante ans. Il faut encore préciser que la fusion des anciennes communes qui constituent aujourd'hui la ville d'Anvers n'est entrée en vigueur qu'en 1983. Avec la fusion de huit anciennes communes, Anvers est devenue la commune la plus peuplée du Royaume ; c'est la seule qui compte plus de 500.000 habitants.

Après cette dernière fusion, on a abouti à la situation actuelle, avec 589 communes, au lieu des 2.663 autrefois. Par-delà ces données générales, je vous propose d'examiner le résultat plus finement, en procédant en deux temps : je donnerai d'abord quelques statistiques qui permettront de constater qu'on a abouti à des résultats assez différents d'une région à l'autre ; nous nous intéresserons ensuite à quelques cas particuliers pour discuter de l'application pratiques des critères dont nous avons parlé il y a quelques minutes.

a. Vision macroscopique : variabilité des situations selon les parties du Royaume

Pour commencer, il n'est pas inutile de rappeler que, sur les 589 nouvelles communes, 308 sont flamandes, 262 sont wallonnes et 19 sont bruxelloises.

Le cas de la région bruxelloise mérite d'être évoqué d'emblée pour montrer sa particularité : il n'y a eu aucune fusion sur ce territoire, de sorte qu'on a conservé les 19 communes d'avant 1977. On est dès lors pas surpris d'observer que la superficie moyenne des communes bruxelloises – 8,5 km² – est très nettement en deçà de la superficie moyenne des nouvelles communes belges – qui correspond à près de 52 km². Saviez-vous que le territoire formé par les 19 communes bruxelloises (Bruxelles, Schaerbeek, Ixelles, Anderlecht, Uccle, *etc*) est plus petit que celui de Libramont-Chevigny ?

À cet égard, une différence marquante apparaît aussi entre Flandre et Wallonie : la superficie communale moyenne est de 44 km² (43,9) en Région flamande, pour un peu plus de 64 km² en Wallonie. Quand on s'intéresse aux chiffres de la population, c'est le phénomène inverse ; les communes flamandes sont en moyenne nettement plus peuplées : elles comptent environ 21.000 habitants en moyenne, pour moins de 14.000 en Wallonie (soit un tiers en moins). Cela s'explique certes en partie par le fait que la densité de population est plus forte en Flandre, mais aussi dans une certaine mesure par des choix politiques différents.

Ensuite, il est intéressant de constater que même au sein d'une même Région, il existe des situations diverses. On peut ainsi comparer deux contrées plutôt rurales : la province de Luxembourg, d'une part, et l'arrondissement de Waremme (qui correspond à une partie de la Hesbaye), d'autre part. Dans le Luxembourg, il y a 44 communes pour 4440 km² : le territoire communal s'étale en moyenne sur 100 km². Dans l'arrondissement de Waremme, on compte 14 communes pour moins de 400 km², soit moins de 28 km² par commune. Vous vous souvenez des critères généraux dont j'ai parlé tout à l'heure : en principe, au moins 5000 habitants et 30 km². Au lendemain de la fusion des communes, en Wallonie, 13 communes ne satisfaisaient à aucune de ces deux normes. Neuf d'entre elles sont situées dans l'arrondissement de Waremme, qui a donc été traité d'une manière exceptionnelle.

Enfin, toujours dans l'optique de vous montrer la diversité des situations, il apparaît que le nombre d'anciennes communes rassemblées au sein d'une nouvelle commune varie fortement. À ma connaissance, il n'y a en province de Luxembourg qu'un cas où une commune actuelle n'est composée que d'une seule ancienne commune ; c'est Martelange. Le gouvernement justifie cette exception par « la situation géographique de la commune [...] [qui] n'a pas permis de lui donner sa vocation dans une fusion plus large ». À côté de cela, la fourchette est assez large : trois anciennes communes à Bertogne, Saint-Léger ou Herbeumont, quatre à Daverdisse ou Hotton, cinq à Bertrix ou Gouvy, six à Arlon, Neufchâteau ou Virton, mais aussi à Chiny ou Habay, sept à Florenville ou Houffalize, huit à Libramont-Chevigny, Paliseul ou Nassogne. Les

records provinciaux reviennent à Bouillon – avec onze ancienne communes – et à Durbuy qui, avec douze anciennes communes, est pourtant toujours réputée comme étant la plus petite ville du monde.

Les deux records sont extérieurs à la province de Luxembourg. Il s'agit de Namur, avec 25 anciennes communes, et Tournai, qui en compte pas moins de 30.

b. Vision microscopique : quelques cas choisis en province de Luxembourg et ailleurs

Le rapport au Roi qui précède l'arrêté royal du 17 septembre 1975 contient une courte notice explicative des motifs de la fusion pour chaque nouvelle commune. C'est évidemment un document intéressant pour notre sujet. Je vous propose de lire quelques-unes de ces notices et de les commenter brièvement, pour essayer de faire apparaître certaines tendances, mais aussi quelques contradictions.

Assez souvent, la notion d'homogénéité sert d'argument majeur et décisif pour justifier les nouvelles limites.

Ainsi, à propos de *Tenneville*, on peut lire ceci :

« Dans cette région peu peuplée, éloignée de tout centre polarisateur, Tenneville est de taille à rassembler autour d'elle ces communes qui présentent toutes des caractéristiques fort homogènes ».

Dans le même ordre d'idée, la rubrique relative à *Rendeux* indique ce qui suit :

« Rendeux est le centre géographique vers lequel convergent naturellement les communes voisines concernées par ce regroupement, qui présentent un caractère économique et social assez homogène ».

On trouve aussi cette justification à propos de *Léglise* :

« Le regroupement de ces communes rurales est une des entités les plus étendues de la province (...) et (...) constitue un bloc cohérent et homogène ».

Chiny aussi constitue, selon les affirmations officielles du gouvernement, « un ensemble homogène comprenant les communes de la moyenne Semois ».

Dernier exemple, parmi d'autres : *Virton* ; selon le rapport au Roi,

« L'entité nouvelle dépassera le seuil de 10.000 habitants et pourra dès lors répondre à son rôle de chef-lieu d'arrondissement et de canton. (...) L'agglomération telle qu'elle est présentée constitue un ensemble d'habitants homogène (...) ».

On peut comprendre l'argument du gouvernement, mais cette notion n'est-elle pas subjective ? Sur la base de quel critère la population est-elle homogène ? Économique et social ? c'est douteux ; culturel ? cela n'est pas certain... Par ailleurs, on observe

que pour d'autres communes, c'est au contraire l'argument de la diversité qui est mis en avant pour justifier la révision du découpage communal.

Ainsi, à propos de *Marche-en-Famenne*, on peut lire ceci :

« [...] En adjoignant à des communes quelque peu industrialisées comme Marche-en-Famenne, Aye, On et Waha, des communes à caractère plus rural, telles que Hargimont, Humain et Roy, on assure à l'ensemble toutes les potentialités pour un développement futur même très important [...] ».

On trouve des contradictions du même ordre dans les autres provinces. Dans celle de Liège, la fusion de Dalhem est justifiée par son caractère uniformément rural, tandis qu'on vante le rapprochement d'une zone industrielle et d'une zone agricole à Lontzen. Cela donne parfois l'impression que les justifications officielles sont recherchées *a posteriori*.

J'évoque un autre aspect discutable : le consentement, la volonté des représentants de certaines communes d'adhérer à la fusion proposée par le gouvernement est parfois évoquée comme argument. Je prends l'exemple de Rouvroy, tout près d'ici : selon le rapport adressé au Roi, « cette fusion a fait l'objet d'un large consentement dans le chef des communes intéressées ». Le gouvernement se sert de cet argument quand il l'arrange ; sans grande surprise, on n'évoque guère les cas de communes rattachées à un ensemble contre leur gré.

Pour en finir avec ce point sur la mise en œuvre de la fusion, je quitte la province de Luxembourg pour parler des grandes villes wallonnes en général et montrer à nouveau une certaine inconstance dans le plan. On rencontre en effet, selon les cas, des philosophies très différentes :

Dans certains cas, la nouvelle commune n'intègre qu'une partie de l'agglomération et laisse le reste à d'autres communes périphériques. Ainsi, la nouvelle commune de Liège n'est qu'une partie de l'agglomération liégeoise ; elle inclut Rocourt, Jupille, Angleur et Wandre, mais elle reste séparée d'Ans, Herstal ou Saint-Nicolas, qui sont pourtant insérées de la même façon dans l'ensemble urbain. Dans la même veine, Verviers n'a pas été fusionné avec Dison qui se situe pourtant dans son prolongement urbain direct.

Dans d'autres cas, la nouvelle commune urbaine englobe non seulement le centre, mais aussi le reste de l'agglomération, y compris ses banlieues, voire des zones rurales périphériques. C'est le cas en particulier des villes de Namur et de Tournai. On peut mentionner le cas d'Anvers, qui s'y apparente dans une certaine mesure, malgré la plus grande dimension de l'agglomération.

Enfin, comme on l'a déjà indiqué, la situation de Bruxelles reste à part, puisque l'agglomération est toujours constituée de nombreuses communes, à défaut de fusion.

Que penser de ces incohérences, de ces différentes approches, de cette application souple des critères ?

Étienne Van Heck, dans un courrier hebdomadaire du CRISP, affirme ce qui suit : « certaines fusions ont été opérées sur des critères purement politiques, les justifications contenues dans les rapports au Roi n'étant qu'un camouflage de la réalité. La spéculation sur les changements politiques éventuels, aussi bien lors de la fusion de petites communes que lors de l'annexion des communes limitrophes d'un centre, a parfois été importante et peut être déterminante dans la décision de rattacher ou non une certaine commune ».

IV. Observations critiques et bilan

J'en arrive à la fin de mon intervention. Il me reste à essayer d'établir sommairement un bilan de l'opération et à tirer quelques conclusions.

En quelques années, cette grande opération connue sous le nom de fusion des communes a permis de réduire leur nombre de plus de 2.500 unités à seulement 589 aujourd'hui. Avec le recul, on peut affirmer que c'est une réforme spectaculaire, que c'est une des modifications les plus profondes du système politique et administratif que notre pays ait connu en près de deux siècles d'existence.

Qu'est-ce que cette réforme a concrètement changé ? Les objectifs dont je vous ai parlé au début de l'intervention ont-ils été atteints ?

En ce qui concerne l'autonomie communale, on peut certes considérer qu'elle a été touchée – qu'elle a même disparu – pour les entités absorbées par une autre. Mais cette autonomie a été reconstruite à une plus grande échelle, ce qui 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.

Sur un autre plan, la réforme a engendré, comme on l'entendait, une diminution sensible du nombre de mandataires politiques. L'opération a fait logiquement disparaître autant de postes de bourgmestres que de communes, soit pas loin de 2000. Le nombre d'échevins a diminué de moitié : on est passé de 5.596 à 2.689 mandats. Le même constat vaut pour les conseillers communaux : ils étaient 24.063 avant le 1^{er} janvier 1977, pour 12.553 ensuite.

Quant au personnel communal, on n'a pas connu le phénomène craint des pertes d'emplois liées aux économies d'échelle. On a même observé une augmentation du nombre de personnes employées par les administrations communales, en partie pour mener le surcroît de travail causé par la fusion, mais en partie aussi en raison de nouvelles tâches confiées aux institutions locales. Du côté positif du bilan, on a pu favoriser la spécialisation de certains membres du personnel (et de certains mandataires politiques). Du côté négatif, on a observé une tendance à la bureaucratisation, provoquée par le changement d'échelle, avec les inconvénients qui en découlent parfois.

Enfin, les études réalisées dans les années qui ont suivi la fusion constatent que l'opération de 1977 n'a pas engendré une franche amélioration des finances

communales, contrairement aux espoirs nourris en ce sens. On a même observé une augmentation des dépenses dans les années suivantes, au point de parler d'un dérapage financier au début des années 1980. Les causes de cette crise budgétaire sont multiples ; on évoque notamment l'augmentation du personnel, déjà mentionnée, et la réforme des CPAS, menée à l'époque.

Le bilan est donc mitigé.

Quelques années après l'opération, un certain Latour, secrétaire adjoint de la ville de Namur, jugeait que « la fusion ne mérite ni un excès d'honneur, ni un excès d'imprécations ou de négativisme ». Quarante ans plus tard, il me semble opportun de conserver cette conclusion nuancée.

D'un côté, il ne faudrait pas acclamer sans réserve cette réforme, parce que le plan qui a été mis en œuvre est marqué par certaines incohérences, qui suscitent des questionnements, et parce que la réforme a pu être l'occasion d'abus, dont les conséquences sont encore parfois vivaces aujourd'hui.

D'un autre côté, il faut reconnaître la grande difficulté d'établir, dans ce domaine, un plan véritablement neutre. Il était, il faut l'admettre, impossible d'élaborer un schéma qui n'aurait pas déclenché de controverse, tant les visions des uns et des autres divergent sur ces questions délicates. Comme je le disais en commençant, redéfinir les frontières d'une entité politique, c'est un enjeu considérable. À cet égard, on doit reconnaître le courage politique d'avoir procédé à ces fusions, malgré les frustrations inévitables qu'elles allaient engendrer. Il était opportun, nécessaire, de procéder à un changement d'échelle et il est heureux qu'on n'y soit parvenu à cette époque, sans attermoissements excessifs. Les communes qui paraissaient déjà trop petites pour leurs tâches au lendemain de la seconde guerre mondiale seraient encore plus ridiculement exigües au 21^e siècle.

Malgré les polémiques légitimes et les frustrations avérées, on doit beaucoup aux autorités de l'époque et notamment au ministre Joseph Michel, auquel nous rendons hommage ce soir. Quelques années après la réforme, il tirait lui-même un bilan globalement positif de son œuvre, tout en lui reconnaissant des inconvénients.

À son avis, on aurait pu aller plus loin. Il pensait qu' « administrativement, les nouvelles communes auraient dû être plus grandes, [mais] humainement pas ». Les quarante années écoulées ne lui donnent vraisemblablement pas tort, même si, bien entendu, on peut continuer à discuter, dans cette matière comme dans bien d'autres, de ce qui est humainement souhaitable.