

La supracommunalité en évolution

Geoffrey GRANDJEAN

Professeur

Ingrid GABRIEL

Collaboratrice scientifique

Partie I – L'état de l'art

L'action publique s'exerce désormais à différents niveaux. Au début des années 2000, Françoise GERBAUX *et al.* dressaient déjà le constat d'une fragmentation considérable du territoire et de l'action publique compte tenu des processus d'intégration européenne et de décentralisation. Ils épinglaient par la même occasion la « concurrence exacerbée entre les différentes institutions nées des créations successives de nouvelles échelles d'action publique »¹, en s'inquiétant du manque d'articulations entre ces différents niveaux de pouvoir. David GUÉRANGER estime que cette présence de différents niveaux de pouvoir peut entraîner une influence moins décisive de l'État – central, dans le cas de la France – sur les villes et agglomérations. Cette perte de centralité de l'État peut, toujours selon cet auteur, aller de pair avec une place plus décisive laissée aux élus locaux dans les processus décisionnels². De plus, Philippe SCHMIT affirme que certaines problématiques ne peuvent plus être traitées à l'échelle communale³. Les nouvelles populations des communes périurbaines ont renouvelé leurs attentes requérant désormais des services jusqu'alors inexistantes ou très peu développés. Ainsi, selon cet auteur, l'association de communes – périurbaines – est de nature à répondre à ces attentes⁴. Nombreux sont les systèmes politiques qui permettent la collaboration entre communes, notamment la perspective de supracommunalité, à tel point que certains auteurs n'hésitent plus à qualifier l'état des coopérations communales en Europe comme étant un « état liquide »⁵, compte tenu des très nombreux types d'associations de communes possibles en Europe. Pourtant R. HULST *et al.* ont identifié quatre formes génériques de coopération intercommunale en Europe. Premièrement, les gouvernements quasi-régionaux sont des organisations permanentes régies par des municipalités qui s'engagent dans la coordination des politiques locales et/ou dans la planification supracommunale dans un ou plusieurs secteurs. Ils sont dotés d'un pouvoir décisionnel formel et de ressources financières. Les gouvernements quasi-régionaux sont gouvernés par un conseil et un conseil exécutif, composés de délégués des municipalités participantes et responsables devant les conseils locaux. Deuxièmement, les forums de planification sont des réseaux faiblement couplés de municipalités et d'autres acteurs publics ou privés qui s'engagent dans la coordination et la planification de leurs politiques ou activités respectives. Leur intégration institutionnelle est faible. Troisièmement, les organisations de prestation de services sont des organisations permanentes impliquées dans la prestation de services publics. Elles peuvent disposer de leurs propres pouvoirs de décision qui leur sont transférés par les municipalités coopérantes ou ils peuvent agir en tant qu'agents sur instruction individuelle de municipalités. Quatrièmement, les accords de prestation de services se caractérisent par le fait que les acteurs qui y prennent part concluent un accord formel de coopération dans la prestation de services sans établir d'organisation permanente commune⁶.

¹ GERBAUX Fr. et PAILLET A., « Supracommunalité et intercommunalité de base : quelles articulations ? », *Revue de géographie alpine*, 2000, t. 88, n° 1, p. 35.

² GUÉRANGER D., « L'intercommunalité, créature de l'État. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, 2008, vol. 58, n° 4, p. 597.

³ SCHMIT P., « Comment l'intercommunalité s'adapte-t-elle au phénomène de périurbanisation ? », *Pour*, 2008, vol. 4, n°199, p. 173.

⁴ *Ibid.*, p. 174.

⁵ SWIANIEWICZ P. et TELES F., « Inter-municipal Cooperation. Diversity, Evolution and Future. Research Agenda », in TELES F. et SWIANIEWICZ P. (éd.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Institutions and Governance*, Cham, Springer International Publishing, 2018, p. 338.

⁶ HULST R. et van MONTFORT A., « Institutional features of inter-municipal cooperation : Cooperative arrangements and their national contexts », *Public Policy and Administration*, 2012, vol. 27, n° 2, pp. 121-144.

Cette recherche a pour objectif de présenter un état de l'art de la littérature scientifique analysant la problématique de l'association de communes, et plus précisément de la supracommunalité. Pour ce faire, nous procédons en trois étapes. Premièrement, nous décrivons l'association de communes belges et wallonnes dans une perspective historico-juridique (point A.). Deuxièmement, nous détaillons les réformes flamandes et françaises les plus récentes en matière de coopération communale afin d'élargir le spectre des possibilités d'évolution de l'intercommunalité et de la supracommunalité en Wallonie (point B.). Troisièmement, nous examinons la littérature scientifique en articulant les résultats autour de cinq axes principaux : l'association volontaire, les attributions possibles de compétences et leur territorialisation, la composition des organes supracommunaux, le financement des projets d'association de communes et l'affectation du personnel communal (point C.). Ce cheminement nous permet de conclure sur les lignes de force qui se dégagent de la littérature scientifique au sujet du type d'association de communes pouvant être promue, dans le contexte wallon.

A. L'association de communes en Belgique sous l'angle historico-juridique

1. L'association de communes belges et wallonnes peut être examinée à travers l'évolution historique des différentes normes, constitutionnelles et décrétales. Il est nécessaire de distinguer, sur le plan juridique, la supracommunalité constitutionnelle de la coopération intercommunale. Tandis que la coopération supracommunale semble avoir été pensée par le pouvoir constituant comme un niveau de pouvoir situé entre les Régions et les communes, la coopération intercommunale correspond quant à elle à une collaboration entre communes s'associant dans un but commun⁷. Un récent rapport de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie (ci-après UCVW) ayant déjà réalisé le travail d'énumération des différents instruments juridiques supracommunaux et intracommunaux⁸, nous nous contentons de rajouter une dimension historique à cette liste en mentionnant la date d'inscription de ces différentes formes de coopération dans la Constitution et dans le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation (ci-après CDLD)⁹.

2. Rappelons que la Belgique a connu un découpage de son territoire en communes s'inspirant du découpage révolutionnaire français¹⁰. Au départ, il s'agit d'un découpage adapté au fonctionnement d'une société rurale traditionnelle du XVIII^e siècle, créant 2.776 communes¹¹. Au moment de la naissance de l'État belge, ce modèle est repris et il faut attendre l'adoption de l'arrêté royal du 17 septembre 1975 portant fusion de communes et modification de leurs limites et son approbation par la loi du 30 décembre 1975. À partir du 1^{er} janvier 1977, le nombre de communes passe de 2359 à 596, puis à 589 à partir du 1^{er} janvier 1983 lorsque la fusion d'Anvers avec sept autres communes entre en vigueur. L'idée est de rassembler en une seule entité une ville ou un bourg-centre, ses faubourgs, existants

⁷ BEHRENDT Ch., BOUHON F., PIRONNET Q., FERON L. et VROUX Z., *Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes. Rapport définitif*, 28 mars 2018, p. 42.

⁸ DE ROECK G., « La supracommunalité. Avis d'initiative de l'Union des Villes et Communes de Wallonie », *Mouvement communal*, 2020, vol. 561, pp. 36-47.

⁹ Le présent état de l'art ne s'attarde pas longuement sur le cas de la fusion des communes, qui reste encore embryonnaire en Région wallonne (voy. le paragraphe 12). La politique de fusion des communes flamandes est abordée dans le présent état de l'art dans la mesure où le processus est plus avancé (voy. le paragraphe 17).

¹⁰ VANDERMOTTEN C., « Découpage communal, fusions et supracommunalité : une mise en perspective », *Territoire(s) wallon(s)*, 2008, Hors-Série, p. 17.

¹¹ *Ibid.*

ou en devenir, et son aire d'influence commerciale et de service¹². Autrement dit, la fusion de communes doit être comprise dans un contexte précis, qui ne cesse d'évoluer. Ainsi, la fusion de 1977 s'opère dans le contexte d'une « société industrielle profondément renouvelée, nordiste, mobile, où les transports s'individualisent de plus en plus [et] d'une société de l'équipement et du recours aux services collectifs »¹³. À la fin des années 2000, Christian VANDERMOTTEN constate que le découpage communal hérité de la fusion des communes n'assure plus les péréquations entre communes aisées périurbaines et communes urbaines centrales. Cet auteur en appelle alors à l'exploration de nouvelles pistes pour résoudre cette problématique à travers des solutions supracommunales¹⁴.

3. La possibilité pour des communes de s'associer juridiquement existe en droit constitutionnel belge depuis 1921¹⁵. Si la Constitution charge à cette date le législateur (devenu fédéral) de déterminer les modalités de cette coopération supracommunale, la quatrième réforme de l'État consacre dès 1993 la compétence des Régions à déterminer ses conditions – soit avant le transfert de la compétence des pouvoirs subordonnés aux entités fédérées¹⁶. L'article 162, alinéa 4 de la Constitution, qui constitue la base juridique constitutionnelle contemporaine de la supracommunalité, est substantiellement modifié une dernière fois lors de la sixième réforme de l'État afin de permettre à plusieurs collectivités supracommunales de s'associer à leur tour¹⁷ :

En exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, le décret ou la règle visée à l'article 134 règle les conditions et le mode suivant lesquels plusieurs provinces, plusieurs collectivités supra-communales ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer. Toutefois, il ne peut être permis à plusieurs conseils provinciaux, à plusieurs conseils de collectivités supracommunales ou à plusieurs conseils communaux de délibérer en commun.

À l'image de ce qui prévaut en ce qui concerne les compétences des communes et des provinces, l'article 6, §1^{er}, VIII, 1^o, de la Loi spéciale de Réformes institutionnelles du 8 août 1980 consacre la compétence des conseils des collectivités supracommunales à régler tout ce qui est d'intérêt supracommunal.

4. Parallèlement, la sixième réforme de l'État consacre la possibilité pour les Régions de supprimer les institutions provinciales et, le cas échéant, de les remplacer par des collectivités supracommunales¹⁸. Cette même réforme de l'État prévoit la possibilité, à travers la révision de l'article 170 de la Constitution, de permettre à l'éventuel futur organe supracommunal de bénéficier d'un pouvoir fiscal propre¹⁹. Cependant, « les taxes supracommunales ne pourront exister que s'il n'y a plus de province, et donc plus de fiscalité provinciale »²⁰. Comme l'ont

¹² *Ibid.*, p. 20.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, pp. 23-25.

¹⁵ REGNIER C., *La Constitution au fil de ses versions*, Bruxelles, Centre de recherche et d'information socio-politiques, 2019, 2^e éd., p. 288.

¹⁶ BEAUFAYS J., *Histoire politique et législative de la Belgique*, Liège, Les Éditions de l'Université de Liège, coll. « Études et Recherches », 2003, n° 56, 5^e éd., p. 169.

¹⁷ Une troisième modification du quatrième alinéa de l'article 162 de la Constitution est opérée au cours de la renumérotation de la Constitution en 1994. Au total, ledit alinéa est donc modifié quatre fois.

¹⁸ Article 41 de la Constitution belge.

¹⁹ DUMONT H., EL BERHOUMI M. et HACHEZ I. (dir.), *La Sixième Réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 177-179.

²⁰ LAES J.-C., « Fiscalité fédérale, régionale et locale : histoire d'un ménage (fiscal) à trois (Première partie) », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2015, vol. 1, p. 6.

souligné Christian BEHRENDT *et al.* dans une étude sur l'avenir des provinces wallonnes, la supracommunalité constitutionnelle est dès lors surtout envisagée comme un substitut à la province²¹.

5. Au niveau régional, deux types de coopération communale sont prévus par le CDLD : d'une part, la supracommunalité (les agglomérations et les fédérations de commune), et d'autre part, la coopération intercommunale (la convention, l'association de projets, l'intercommunale, les ASBL communales, *etc.*). Historiquement, la supracommunalité constitutionnelle est donc une supracommunalité de substitution aux institutions provinciales pensée par le pouvoir constituant dans une dynamique descendante, puisqu'elle serait décidée, le cas échéant par le pouvoir régional. Tel n'est pas le cas de l'intercommunalité régionale wallonne, puisque si la Région wallonne (et avant cela, le législateur fédéral) a depuis 1996 offert la possibilité aux 262 communes et aux dizaines d'intercommunales wallonnes de coopérer et de s'associer, la coopération intercommunale est décidée par les communes et associations de commune de manière ascendante sur une base volontaire.

6. En premier lieu, la deuxième partie du CDLD, consacrée à la supracommunalité, se compose de deux livres portant respectivement sur les agglomérations et les fédérations de commune (livre premier) et les provinces (livre II). Le livre consacré aux agglomérations et aux fédérations de communes reprend le contenu de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes. En effet, l'article 165 de la Constitution, datant de la première réforme de l'État (24 décembre 1970), consacre la possibilité pour le législateur (fédéral) de créer de telles fédérations et agglomérations. C'est sur cette base juridique qu'est adoptée ladite loi du 26 juillet 1971 qui institue virtuellement cinq agglomérations²², dont seule l'agglomération bruxelloise a vu le jour dans les faits²³. Aucune fédération de communes n'a été créée. L'idée de supracommunalité défendue par le CDLD s'apparente à celle consacrée par la Constitution : une supracommunalité impulsée « par le haut » par le pouvoir législatif à caractère obligatoire et structurant.

7. En deuxième lieu, le livre V de la première partie du CDLD, intitulé *De la coopération entre communes*, prévoit également plusieurs modes d'association entre communes : les conventions entre communes²⁴, les associations de projet²⁵ et les intercommunales. Ces modes d'association correspondent, contrairement à la supracommunalité constitutionnelle, à une coopération de type intercommunale. Comme précisé ci-dessus, la compétence de déterminer les modes d'association des communes est une compétence régionale depuis la quatrième réforme de l'État. Le législateur décentral wallon se saisit de cette compétence dès 1996 pour légiférer quant aux intercommunales²⁶, laissant la loi fédérale du 22 décembre

²¹ BEHRENDT Ch., BOUHON F., PIRONNET Q., FERON L. et VROUX Z., *Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes. Rapport définitif*, *op. cit.*, p. 40.

²² Il s'agit des agglomérations anversoise, bruxelloise, carolorégienne, gantoise et liégeoise.

²³ LEJEUNE Y., *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, coll. « Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain, 2014, 2^e éd., p. 393.

²⁴ Les conventions entre communes peuvent être considérées comme des formes souples d'associations, car elle n'implique par la création d'une nouvelle personne juridique. GORS B., « De nouvelles formes de coopération communale en Région wallonne », *Administration publique*, 2006, n° 2, p. 147.

²⁵ Les associations de projet constituent des structures légères destinées à la réalisation d'un projet particulier. Il s'agit donc de formes *sui generis* qui permettent de laisser une certaine liberté aux communes. Elles sont associées à des « mini-intercommunales ». DURVIAUX A. L. et GABRIEL I., *Droit administratif. Tome 2. Les entreprises publiques locales en Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 170.

²⁶ Décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes (M. B. du 7 février 1997).

1986 réguler le cas des conventions entre communes, et ce jusqu'en 2006²⁷. C'est à cette date, qui correspond également à la première grande réforme de la coopération entre communes en Région wallonne, que le législateur décretaal prévoit également la possibilité de recourir à une association de projets.

8. Outre les intercommunales, les conventions entre communes et les associations de projet, de nombreuses communes ont recours à la création d'association sans but lucratif (ci-après ASBL) communale pour mener à bien la poursuite de l'intérêt communal. Ces ASBL communales sont, d'un point de vue strictement juridique, à distinguer des intercommunales²⁸, même si elles peuvent s'y apparenter dans les faits. En effet, si à l'origine, les intercommunales pouvaient adopter la forme d'une société anonyme, d'une société coopérative à responsabilité limitée ou une ASBL, la dernière réforme de l'intercommunalité en Wallonie de 2018 a formellement supprimé cette dernière possibilité²⁹. Il existe par ailleurs également, en dehors de ces différentes options juridiques de coopération intercommunale, un ensemble de législations spécifiques organisant des modes particuliers d'associations de communes, comme les zones de police et de secours, les maisons du tourisme ou encore les centres sportifs, qui ne sont pas l'objet de cet état de l'art.

9. Enfin, comme le souligne Gaëlle De ROUCK dans son avis de l'UVCW³⁰, il existe également toute une série de cas de coopération intercommunale ne faisant pas l'objet d'une réglementation, que celle-ci soit spécifique ou générale. Dans un avis remis au ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville, l'UVCW a identifié les grandes tendances des buts de cette coopération intercommunale : 1) la défense et la promotion des arrondissements ou des provinces et leurs communes, 2) la mise en œuvre des politiques d'optimisation de l'action des communes, 3) la création des politiques transversales qui favorisent la cohérence et la cohésion territoriale, 4) l'étude des projets d'intérêt collectif, 5) la contribution à l'intégration des communes dans les structures provinciales ou régionales et 6) le tout dans le cadre d'un développement durable et harmonieux³¹. Peuvent ainsi être cités comme exemple de ce type de coopération intercommunale : pour la province du Brabant wallon – le Conseil supracommunal 27+1 ; pour la province de Liège – les quatre conférences des bourgmestres/élus (Liège Métropole, Meuse-Condruz-Hesbaye, Verviers, Germanophones) et la structure provinciale de coordination Liège Europe Métropole ; pour la province de Hainaut – les trois intercommunales qui ont constitué des conférences des bourgmestres (Wallonie Picarde, Cœur de Hainaut et Charleroi Métropole) ; pour la province de Namur – le Forum provincial des Communes et pour la province de Luxembourg – la Conférence luxembourgeoise des Élus. Ce type de coopération intercommunale, qui se trouve en dehors du cadre du CDLD et des législations spécifiques susmentionnées, ne se résume cependant pas aux conférences des bourgmestres, puisqu'il existe en effet d'autres types de coopérations communales, à plus petites échelles, dont l'inventorisation serait fastidieuse.

²⁷ Loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales (M. B. du 26 juin 1987).

²⁸ Décret du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation (M. B. du 14 mai 2012).

²⁹ Décret du 29 mars 2018 modifiant le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales (M. B. du 14 mai 2018).

³⁰ DE ROECK G., « La supracommunalité. Avis d'initiative de l'Union des Villes et Communes de Wallonie », *op. cit.*, p. 39.

³¹ UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *La supracommunalité. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 7 juillet 2020, pp. 5-6.

10. À partir des années 2000, la notion de « bassins de vie » fait son apparition dans le paysage politique wallon. Cette notion, notamment développée en France, a pour but de répondre au maillage du territoire et de définir le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants³², en prenant en compte les habitudes de mobilité et d'autres facteurs, de la sphère médiatique et politique en passant par les différentes interconnexions socio-économiques. Cette « institution » fluctue aussi en fonction du territoire étudié, qu'il soit rural ou urbain. En Région wallonne, les bassins de vie ont trouvé une traduction dans la déclaration de politique régionale 2009-2014 lorsqu'il était question de réformer les provinces pour renforcer leur efficacité et pour organiser la supracommunalité³³. Il était alors question de transformer les provinces en « Communautés de territoire à l'échelle d'un bassin de vie ». Face à cette proposition du Gouvernement wallon, l'UVCW avait déjà souligné que « ce qui manque actuellement dans le paysage wallon, c'est une possibilité, pour les communes, de dialoguer entre elles sur des projets transcommunaux c'est-à-dire des projets qui s'étendent sur l'espace territorial de plusieurs communes »³⁴, cette dynamique de communautés de communes étant une démarche qui doit venir des communes. En 2012, le ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville, Paul FURLAN, envisageait les bassins de vie en s'appuyant sur une approche transversale et intégrée de la ville. Il écrivait à cet égard que « les villes constituent des pôles autour desquels un projet de territoire supracommunal devrait permettre de mener des politiques transversales, décloisonnées, efficaces, avec pour finalité de construire certes une Wallonie plus compétitive, mais surtout qui rencontre les besoins des citoyens »³⁵.

11. Dans le cadre de la Déclaration de politique régionale (2019-2024), le gouvernement wallon souhaite encourager les projets supracommunaux. Ainsi, « 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. Un encouragement financier spécifique sera octroyé aux projets supracommunaux » (chapitre 24, point 1.). En ce qui concerne singulièrement la ruralité, « la Wallonie encouragera les projets supracommunaux, inhérents à une réflexion globale, stratégique et prospective à l'échelle de plusieurs territoires constitués selon une approche cohérente et volontaire » (chapitre 24, point 3.). Rappelons que des expériences pilotes en supracommunalité existent depuis plusieurs années et font l'objet de subventionnements notamment par le Service public de Wallonie – Intérieur action sociale.

Afin de mettre en œuvre la Déclaration de politique régionale, par une décision du 10 décembre 2020, le Gouvernement wallon a chargé le Ministre des Pouvoirs locaux de solliciter les regroupements de communes afin de pouvoir les subsidier. Cette décision poursuivait un double objectif : 1) reconnaître les regroupements de communes existants et 2) susciter ceux qui n'existaient pas. L'appel à projets « Soutien aux projets supracommunaux » a permis de sélectionner 13 puis 14 projets, couvrant la quasi-totalité du territoire wallon, afin de tester pendant deux ans (2021-2022), un mode de financement et

³² BRUTEL Ch. et LEVY D., « Le nouveau zonage en bassins de vie de 2012 », *Institut national de la statistique et des études économiques*, 2012, n° 1425.

³³ PARLEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne*. « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire », 16 juillet 2009, pp. 142-143.

³⁴ UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *Évolution des provinces en relation avec les communes et la supracommunalité*, 8 décembre 2009, pp. 6-7.

³⁵ FURLAN P., *De la ville aux bassins de vie. Entretiens avec Marcel Leroy*, Liège, Luc Pire, 2012, p. 130.

de soutien régional de ces projets. Une prolongation pour l'année 2023 du subventionnement des structures subventionnées en 2022 a été décidée par le Gouvernement wallon.

D'emblée, une question se pose : quelle pertinence peuvent revêtir les communautés supracommunales alors que les provinces sont des niveaux de pouvoir importants en Belgique ? À cet égard, une étude menée par l'Université catholique de Louvain et l'Université d'Anvers a montré, en 2017, que les provinces constituent manifestement une empreinte spatiale importante dans l'esprit des citoyens belges. Plus précisément, en analysant les mouvements de navetteurs et des déménagements de citoyens belges, les auteurs de cette étude ont souligné que « les décisions de Napoléon ont toujours un impact sur les réalités (comportementales) actuelles ! »³⁶. Cette étude montre que les limites provinciales influencent donc toujours encore consciemment ou inconsciemment les déplacements socio-économiques. En 2018, le constitutionnaliste Christian BEHRENDT *et al.* se montraient très critiques à l'égard des collectivités supracommunales. D'une part, leur critique portait sur ces collectivités en tant que telle. Ainsi, ils estimaient qu'elles présentaient un nombre trop grand de similitudes avec les provinces, qu'elles aboutiraient à la multiplication des mandats électifs et des rémunérations et à un surcoût administratif compte tenu de la multiplication des structures. Ils s'interrogeaient également quant au caractère représentatif de ces institutions, nécessitant selon lui, une démultiplication du nombre de représentants siégeant de ces collectivités supracommunales. D'autre part, ils épingleaient l'actualisation des institutions provinciales qui sont amenées à développer des structures de concertation peu ou prou intégrées aux communes³⁷.

12. Même si cet état de l'art ne porte pas sur les fusions des communes, précisons que la fusion volontaire des communes est désormais possible en Région wallonne suite à l'adoption du décret du 2 mai 2019 modifiant le CDLD en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire de communes, du décret modifiant certaines dispositions du CDLD en ce qui concerne la fusion volontaire de communes et du décret du 2 mai 2019 modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale dans le cadre de la fusion volontaire de communes et relativement à l'installation des conseils de l'action sociale³⁸. L'origine de ces décrets repose sur le constat de la nécessité, au niveau des pouvoirs locaux, d'améliorer l'utilisation des ressources financières en recherchant les économies d'échelles, en clarifiant et simplifiant les rôles des structures locales et parlocales, et en développant la supracommunalité. Le Gouvernement wallon a décidé d'encourager les communes à fusionner sur une base volontaire, pour atteindre une taille critique, une reprise de la date des entités étant prévue comme incitant (500€ maximum par habitant, avec un plafond de 20 millions). Un seul dossier de fusion a pour le moment été présenté, celui de la fusion des communes de Bastogne et Bertogne.

13. À partir de la description des différents mécanismes juridiques de coopération supracommunale et intercommunale en droit belge et wallon, une tension entre deux tendances peut être remarquée. D'une part, il existe une propension constitutionnelle à aborder la supracommunalité, dans une perspective descendante, comme un échelon de

³⁶ THOMAS I., ADAM A. et VERHETSEL A., « Migration and commuting interactions fields: a new geography with community detection algorithm? », *Belgeo*, 2017, n° 4, § 32.

³⁷ BEHRENDT Ch., BOUHON F., PIRONNET Q., FERON L. et VROUX Z., *Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes. Rapport définitif*, *op. cit.*, pp. 206-237.

³⁸ M. B. du 17 septembre 2019 et M. B. du 4 octobre 2022.

pouvoir se situant entre les communes et les Régions. Ce choix permet, à l'image de ce que nous verrons en France³⁹, et dans une moindre mesure en Flandre⁴⁰, d'obtenir un cadre législatif homogène, en permettant au pouvoir législatif d'assumer la responsabilité d'établir un cadre dans lequel l'action supracommunale peut (et doit) être envisagée. D'autre part, une supracommunalité ascendante (que nous avons qualifiée d'intercommunalité) caractérise le livre V de la première partie CDLD. Cette intercommunalité répond davantage aux besoins des communes en tant qu'entités singulières. Ceci peut néanmoins aboutir à une multiplication des formes de coopérations juridiques et empiriques de collaborations entre communes. Enfin, plusieurs coopérations supracommunales existent en Région wallonne et reposent sur une construction toujours volontaire, ascendante et négociée d'un projet de territoire et d'une vision commune.



Cette section a permis de décrire les différentes possibilités institutionnelles de collaboration communale en Région wallonne. La section suivante est consacrée à l'appréhension des réformes récentes de la supracommunalité et de l'intercommunalité en Flandre et en France.

B. Les formes de collaboration entre communes en Flandre et en France

14. Si en Flandre, des réformes de la supracommunalité sont actuellement en cours de finalisation⁴¹, la dernière réforme majeure concernant les intercommunalités françaises date quant à elle de 2015⁴². Comme nous le verrons, la tendance générale se dessinant en ce qui concerne les réformes flamandes et françaises est celle d'une rationalisation des structures intercommunales et supracommunales, imposée par les autorités supérieures.

15. La stratégie affirmée par le gouvernement flamand pour la législature 2019-2024 est articulée autour de deux pôles : d'une part, une gouvernance locale forte et, d'autre part, une Région flamande qui encadre l'action des localités flamandes (*sterke lokale besturen enerzijds en een kaderstellende Vlaamse overheid anderzijds*)⁴³. Cette stratégie s'incarne notamment par la mise en place d'une Commission décentralisation, composée de représentants du Gouvernement flamand et de l'équivalent flamand de l'UCVW, la *Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten*, visant à déterminer la manière de donner aux collectivités locales plus d'autonomie et de compétences⁴⁴. Plus concrètement, en ce qui concerne la supracommunalité flamande, deux politiques publiques sont à épinglez : 1) l'établissement de régions de référence (*referentieregio's*) pour la collaboration entre communes et 2) l'incitation à la fusion des communes.

³⁹ Voy. le paragraphe 19.

⁴⁰ Voy. le paragraphe 16.

⁴¹ Pour un panorama général des intercommunales en Belgique dans une perspective comparée, voy. GOETHALS Ch., « La physionomie des intercommunales en Belgique », *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 2017, 11 p.

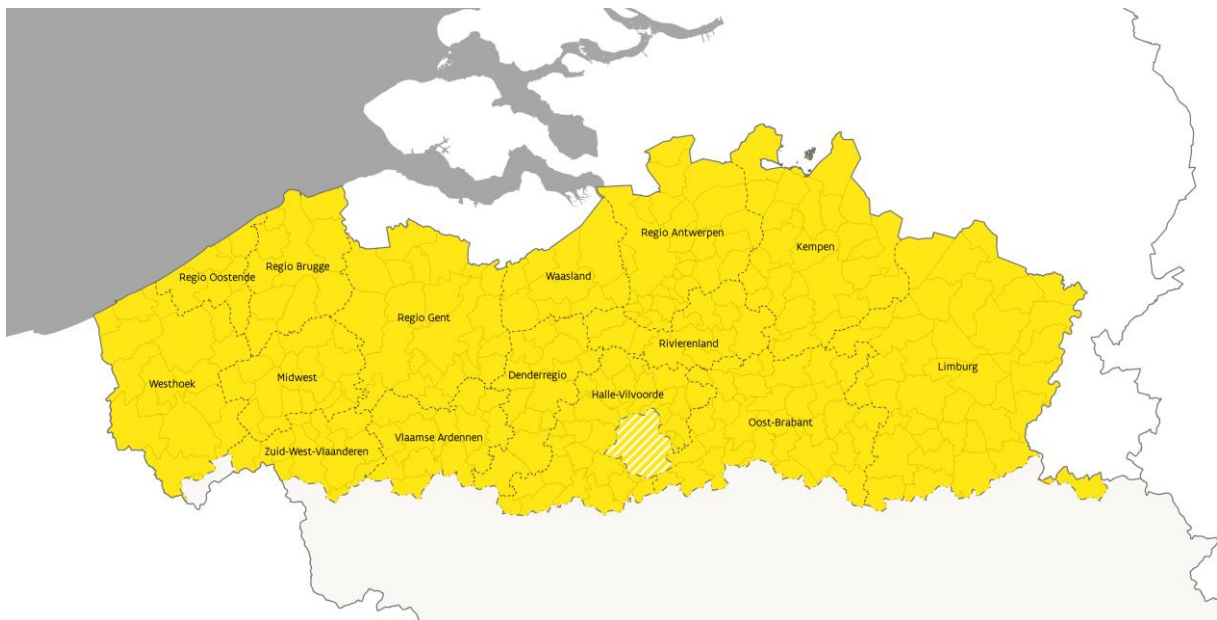
⁴² Les auteurs remercient Archibald GUSTIN pour ces recherches documentaires sur la supracommunalité flamande et française.

⁴³ VLAAMSE OVERHEID, *Regeerakkoord 2019-2024*, 2019, p. 188.

⁴⁴ VLAAMSE REGERING, *Startnota decentralisatie*, 4 février 2022.

16. En Flandre, le gouvernement flamand, sous l'impulsion du ministre des Pouvoirs locaux, Bart SOMERS, a récemment soumis au Parlement un projet de décret visant à établir des régions de référence qui deviendraient le niveau de coordination de toutes les formes de coopération inter- et supracommunales en Flandre⁴⁵. Le but de cette réforme est de rationaliser la coopération entre communes en simplifiant le paysage institutionnel supracommunal. Concrètement, les communes et les intercommunales flamandes se trouveront désormais dans l'obligation de respecter les limites territoriales définies par le décret pour collaborer ou s'associer⁴⁶. Quinze régions établies sont ainsi dessinées⁴⁷ (Figure 1). Dans la mesure où il est possible aujourd'hui de mettre en place des formes de coopération intercommunale ayant le même objectif au sein d'un secteur, cela restera possible à l'avenir. La Région n'imposera pas d'objectifs aux institutions supracommunales. Enfin, le gouvernement flamand a convenu de ne pas modifier en conséquence les attributions des provinces. Lorsqu'elles ont actuellement une compétence (par exemple l'aménagement du territoire), elles la conservent également au sein des régions de référence.

Figure 1 – Les 17 régions de référence flamandes



Une période de transition est prévue pour les coopérations inter- et supracommunales préexistantes : en effet, alors que les nouvelles coopérations entre communes devront dès le 1^{er} janvier 2023 se conformer aux injonctions du décret, les associations et projets déjà concrétisés avant cette date auront jusqu'en 2030 pour se conformer au décret⁴⁸. Sont concernées concrètement les associations de projet, des associations de service et des associations de mise en service, avec ou sans participation privée. Il est à noter que les associations et entreprises d'aide sociale sont exclues du champ d'application du projet de

⁴⁵ VLAANDEREN, « Vlaamse Regering keurt Regiodecreet definitief goed », 14 octobre 2022, disponible à l'adresse suivante : www.lokaalbestuur.vlaanderen.be (adresse consultée le 20 janvier 2023).

⁴⁶ La coopération entre différentes régions (*regio's*) demeure cependant possible.

⁴⁷ Il est à noter que la Province de Limbourg a obtenu de ne pas être subdivisée en régions.

⁴⁸ Certains secteurs bénéficient cependant d'une période transitoire encore plus longue, comme par exemple celui de la collecte des déchets, dont la date limite se situe en 2036.

décret relatif à la formation des régions et modifiant le décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale⁴⁹.

17. En parallèle, estimant le nombre de communes sur son territoire trop élevé, le Gouvernement flamand a également mis en place une politique d'incitation active à la fusion de communes⁵⁰, par l'adoption du décret du 24 juin 2016 relatif aux règles pour la fusion volontaire de communes et modifiant le décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des communes, du décret communal du 15 juillet 2005, du décret provincial du 9 décembre 2005 et du décret sur les élections locales et provinciales du 8 juillet 2011⁵¹. Ainsi, les communes fusionnées peuvent désormais bénéficier d'une augmentation temporaire du nombre d'échevins pendant une période de dix ans (jusqu'à deux échevins supplémentaires entre 2025 et 2030, et un échevin supplémentaire entre 2030 et 2035). Le gouvernement flamand offre également un soutien financier aux opérations de fusion qui atteignent une certaine ampleur minimale et qui prennent effet à partir de 2025. Enfin, la Flandre garantit également que le subside versé aux communes dans le cadre du fonds communal (*gemeentefonds*) ne diminue pas en conséquence de la fusion. Si en 2019, sept nouvelles communes avaient déjà vu le jour, une dizaine d'autres communes devraient également fusionner début 2025⁵².

18. Ces réformes flamandes sont à situer dans la perspective d'une stratégie plus globale dans le cadre de laquelle certaines réformes importantes de la démocratie locale ont vu le jour en Flandre. Il s'agit de la suppression du vote obligatoire pour les élections locales et provinciales, de l'instauration du mécanisme de la motion de méfiance dans les conseils communaux et de la valorisation des votes de préférence dans les négociations politiques communales. Au final, le Gouvernement flamand, tout en laissant la main aux communes dans le domaine de la coopération supracommunale, affiche une **vision claire, régulatrice et descendante de la supracommunalité**. Le but poursuivi semble d'offrir aux collectivités locales un cadre qui demeure, certes fondé sur le principe du volontariat, mais qui dans une certaine mesure, se rigidifie dans un but de rationalisation de l'action locale.

19. En France, même si les termes d'intercommunalité et d'intercommunale sont les plus usités, la vision française de la coopération entre communes s'apparente davantage à la supracommunalité constitutionnelle belge qu'à l'intercommunalité wallonne. En effet, alors que l'intercommunalité wallonne repose sur le fait volontaire des communes, la France, État connu pour sa tradition centralisatrice, a largement imposé le regroupement de communes dans des Établissements publics de coopération intercommunale (ci-après EPCI) à fiscalité propre, plus communément désignée par le nom d'intercommunalités⁵³. À l'heure actuelle, l'intercommunalité en France se structure à travers quatre types d'institutions : les

⁴⁹ M. B. du 15 février 2018.

⁵⁰ VLAANDEREN, « Fusie van gemeenten : stimuleringsbeleid », 14 octobre 2022, disponible à l'adresse suivante : www.lokaalbestuur.vlaanderen.be (adresse consultée pour la dernière fois le 20 janvier 2023).

⁵¹ M. B. du 19 août 2016.

⁵² Si Bart Somers est favorable à l'idée de rendre la fusion des communes obligatoire à partir de 2024 en Flandre afin de faire passer le nombre de communes flamandes de 300 à 100, le CD&V y est opposé, tandis que la N-VA souhaiterait poursuivre la politique de fusions volontaires. Voy. ROELANDT A., « Somer wil gemeenten verplichten om te fuseren na 2024 », *De Morgen*, 21 novembre 2022, disponible à l'adresse suivante : <http://www.demorgen.be/> (adresse consultée le 20 janvier 2023).

⁵³ RANGEON Fr., « La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? », *Annuaire des collectivités locales*, 2000, vol. 20, pp. 9-23 et DELANNOY M.-A., RIEU J. et PALLEZ Fr., « Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs », *Politiques et Management Public*, 2004, vol. 22, n°2, pp. 75-93.

communautés de communes, les communautés d'agglomération (plus de 50.000 habitants), les communautés urbaines (plus de 250.000 habitants) et les métropoles (plus de 400.000 habitants). Ces structures, dont les représentants sont élus dans les communes de 1.000 habitants et plus depuis 2014, jouent un rôle important dans l'offre de services publics locaux, puisqu'elles sont dotées de budgets intercommunaux de plus de 40 milliards d'euros.

20. La notion d'intercommunalité est « à la fois une idée ancienne et neuve qui peut prendre une forme souple ou rigide, et avoir pour finalité la gestion d'équipements et/ou le projet d'une agglomération »⁵⁴. En France, l'intercommunalité a été mise en place à la fin du XIX^e siècle⁵⁵. L'objectif du législateur de 1884 était de créer un moyen de coopération entre communes partageant des intérêts et des projets en laissant la possibilité au citoyen de participer politiquement, d'exprimer ses revendications et doléances et de contrôler l'exercice d'un pouvoir »⁵⁶. Initialement, la création de syndicats de communes (qui existent toujours et qui n'ont pas de fiscalité propre) implique l'accord unanime des communes intéressées. Autrement dit, l'association de communes ne regroupe que celles qui sont intéressées de coopérer entre elles. Par contre, il est accepté que les votes au sein de l'organe délibérant du syndicat sont à la majorité simple, impliquant que chaque commune petite ou grande puisse « être astreinte à suivre, pour sa participation aux charges ou pour le droit de ses habitants au service commun, une décision qu'elle n'a pas partagée »⁵⁷.

Un premier changement au niveau de la création d'une intercommunalité s'est toutefois opéré en 1958. L'article 92 de la Constitution française a en effet supprimé l'unanimité requise pour créer une institution intercommunale. Cette unanimité est alors remplacée par les « deux tiers des communes représentant la moitié de la population » ou la « moitié des communes représentant les deux tiers de la population »⁵⁸. L'objectif est d'éviter qu'une commune ne souhaitant pas s'associer à un projet ne bloque celles désireuses de s'associer entre elles. Ce faisant, c'est une certaine vision du « fédéralisme local » qui est promu :

Cette inflexion du raisonnement fédéraliste énonce le principe que, si une majorité substantielle des communes partage un projet, il est démocratiquement acceptable que celles qui y sont opposées ne bloquent pas l'ensemble⁵⁹.

À travers ce changement, l'intercommunalité est perçue d'une nouvelle façon. Il s'agit désormais d'une institution englobante, assumant plusieurs compétences communales groupées, qui est l'outil-fédératif des communes volontaires. L'intercommunalité fait également apparaître l'idée de « pays » ou d'« agglomération », traduisant une solidarité géographique et créant un lien plus puissant entre les communes. Le processus décisionnel au sein des associations de communes se constitue autour d'un « leadership politique local, souvent celui du maire de la ville ou d'un bourg-centre »⁶⁰. À partir des années 1960, « l'usage

⁵⁴ RICHER C., « Questions vives pour la géographie de l'intercommunalité », *L'information géographique*, 2008, vol. 72, n°4, p. 58.

⁵⁵ RICHARD A., « L'intercommunalité : menace ou atout ? », *Pouvoirs*, 2014, vol. 1, n°148, p. 59.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*, p. 61.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

du consentement mutuel » s'installe progressivement dans le monde de l'intercommunalité⁶¹.

21. La création formelle des premières communautés urbaines date de 1966. D'un point de vue géographique, « les cadres supérieurs de l'État, administratifs et techniques, [perçoivent] que le cadre géographique communal doit être dépassé pour l'essentiel des fonctions de gestion territoriales »⁶². Ainsi, à partir des années 1980, cette pensée dominante produit une « stratification de plus en plus serrée d'organisations intercommunales »⁶³. Les communautés de communes seront quant à elles créées en 1992 avec la loi relative à l'administration territoriale de la République (la loi dite « ATR »)⁶⁴. Si la formule rencontre dès le départ un succès immédiat dans les territoires ruraux et les bassins de vie des petites villes, la loi dite « Chevènement » (1999)⁶⁵ vient accroître cette dynamique de création de communautés de communes en incitant les communes à transférer certaines de leurs compétences dans des intercommunalités. C'est en effet également à cette date que sont créées les communautés d'agglomération, qui viennent donc s'ajouter aux communautés de communes et aux communautés urbaines. Les lois de 1992 et 1999 impliquent un changement de conception puisqu'elles favorisent une intercommunalité « intégrative », qui implique le transfert d'office d'une grande part des compétences communales d'aménagement et d'équipement, ainsi qu'une part substantielle du pouvoir fiscal⁶⁶.

22. L'intercommunalité française s'inscrit au départ dans une perspective de coopération volontaire entre les collectivités territoriales. Elle devient toutefois, au fil du temps et des réformes, de plus en plus contraignante pour les municipalités. Ainsi, la loi dite « Responsabilités et libertés locales » (2004)⁶⁷, qui intervient dans le cadre d'un large transfert de compétences aux collectivités territoriales, vient encourager la fusion entre communautés, tout en cherchant à faciliter le fonctionnement de l'intercommunalité⁶⁸. Cependant, c'est surtout la loi dite « Réforme des collectivités territoriales » (2010)⁶⁹ qui amorce un « big-bang territorial »⁷⁰ en rendant obligatoire l'adhésion de toutes communes à une intercommunalité à périmètre fixe imposant un seuil minimum de 5.000 habitants⁷¹. Cette loi sera par la suite renforcée par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (2015)⁷², dite loi « NOTRe », qui engage de nouveaux transferts de compétences vers les intercommunalités, tout en élargissant le périmètre des intercommunalités en triplant leur nombre minimum d'habitants⁷³.

⁶¹ *Ibid.*, p. 64.

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (J.O.R.F. du 8 février 1992).

⁶⁵ Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (J.O.R.F. du 13 juillet 1999).

⁶⁶ RICHARD A., « L'intercommunalité : menace ou atout ? », *op. cit.*, p. 64.

⁶⁷ Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (J.O.R.F. du 17 août 2004).

⁶⁸ PONTIER J.-M., « Collectivités territoriales : Les réformes de l'intercommunalité dans la loi 'libertés et responsabilités locales' », *La revue administrative*, 2004, vol. 342, n°57, pp. 623-635.

⁶⁹ Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (J.O.R.F. du 17 décembre 2010).

⁷⁰ TORRE A. et BOURDIN S. (dir.), *Big bang territorial. La réforme des Régions en débat*, Paris, Armand Collin, 2015, 357 p.

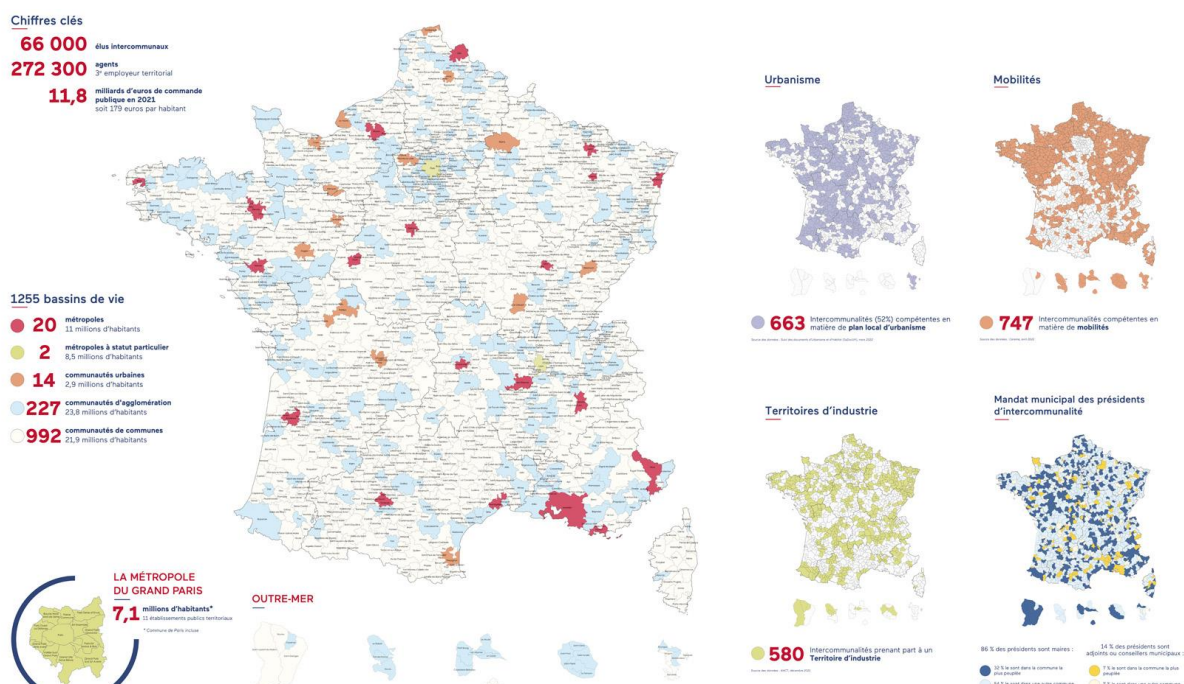
⁷¹ LEPICIER D., DORÉ G. et DIALLO A., « Pays et intercommunalité, quelles conséquences de la réforme des collectivités territoriales ? », *Économie rurale*, 2014, vol. 344, pp. 61-74.

⁷² Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (J.O.R.F. du 8 août 2015).

⁷³ DORÉ G., « Le bouleversement territorial en France : analyse et enjeux », *Population & Avenir*, 2018, vol. 736, n°1, pp. 4-7.

23. À plus grande échelle, signalons également l'existence institutionnelle de métropoles en France, les intercommunalités les plus intégrées. Ces métropoles, dont le statut est créé en 2010 avec la loi de réforme des collectivités territoriales, sont renforcées avec la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (2014)⁷⁴ et la loi NOTRe précédemment mentionnée. À l'heure actuelle, 22 métropoles ont été constituées dans les agglomérations de plus de 400.000 habitants⁷⁵. Trois métropoles à statut particulier ont également été créées à Paris, Lyon et Marseille. Ces métropoles possèdent un certain nombre de compétences obligatoires⁷⁶ en ce qui concerne le développement et l'aménagement économique, social et culturel ; l'aménagement de l'espace métropolitain ; la voirie ; la politique locale de l'habitat ; la politique de la ville ; la gestion des services d'intérêt collectif ; l'environnement et la politique de cadre de vie.

Figure 2 – Les intercommunalités en France



24. Les communautés urbaines, quant à elles, correspondent désormais à des entités de plus de 250.000 habitants. Actuellement, il existe quatorze communautés urbaines⁷⁷. Parmi elles se trouvent les communautés urbaines de Caen la Mer, Angers Loire Métropole, Grand Reims, ou encore Perpignan Méditerranée Métropole. Elles aussi, possèdent une série de compétences obligatoires dans des domaines similaires à celui des métropoles⁷⁸. Il en est de même pour les communautés d'agglomération, qui regroupent des périmètres de plus de 50.000 habitants autour d'une ou plusieurs communes centres de 15.000 habitants. Il en existe à ce jour plus de 200 sur l'ensemble du territoire français.

⁷⁴ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (J.O.R.F. du 28 janvier 2014).

⁷⁵ La loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain (J.O.R.F. du 1^{er} mars 2017) a modifié les conditions de constitution d'une métropole, permettant ainsi à sept nouvelles villes (Saint-Étienne, Toulon, Dijon, Orléans, Tours, Clermont-Ferrand et Metz) d'accéder à ce statut.

⁷⁶ LES INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE, *L'intercommunalité 2020-2026*, p. 5.

⁷⁷ VIE PUBLIQUE, « Qu'est-ce qu'une communauté urbaine ? », disponible à l'adresse suivante : www.vie-publique.fr (adresse consultée le 24 janvier 2023).

⁷⁸ LES INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE, *L'intercommunalité 2020-2026*, p. 11.

25. Enfin, plus de mille communautés de communes ont été établies sur le territoire français en 2019⁷⁹. Ces communautés de communes, qui forment donc la catégorie juridique la plus nombreuse⁸⁰, exercent à l'image des autres formes d'intercommunalité des compétences obligatoires en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique et touristique, ou encore de collecte et de traitement des déchets. Il est à noter que les intercommunalités, des communautés de communes aux métropoles, sont dotées d'une fiscalité propre par le biais d'impositions assises sur les entreprises et sur les ménages, mais également d'un système de dotations, à savoir des ressources financières attribuées directement par l'État. Comme le souligne un rapport de l'Assemblée des communautés de France, la taille moyenne d'une intercommunalité est aujourd'hui de 29 communes et de 54.187 habitants, la tendance étant à une réduction du nombre d'intercommunalités, ainsi qu'à l'extension de celle-ci⁸¹.

26. Si le modèle français est présenté dans cette étude, cela ne signifie aucunement qu'il soit le modèle à adopter en Région wallonne. En effet, une précédente étude de l'Université de Liège sur la supracommunalité a déjà soulevé la difficile applicabilité de ce modèle en Wallonie, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le contexte français consacre l'émiettement communal et la présence d'une multitude de très petites communes. Ensuite, la plupart des compétences exercées par les EPCI sont déjà exercées en Belgique, de manière satisfaisante selon les auteurs de cette étude à cette époque, par les communes ou les intercommunales. Toutefois, un trait intéressant de la supracommunalité française réside dans la fiscalité propre conférée à certains EPCI, en vue de mener leur propre politique en étant indépendant financièrement des communes. Cette fiscalité permet en outre une relative harmonisation fiscale sur l'ensemble du territoire des communes où les EPCI mènent leurs actions, ce qui permet d'éviter une concurrence inutile que certaines communes se mènent pour attirer, via certains avantages financiers, des entreprises ou des habitants sur leur territoire⁸².



Les formes de collaboration entre communes en Flandre et en France permettent de constater les trajectoires différentes empruntées par les législateurs français et flamand par rapport au législateur wallon. Ainsi, l'intercommunalité est, en France, explicitement appréhendée comme un palliatif à la fragmentation communale du territoire national. La dynamique des réformes en France est par ailleurs issue d'un processus descendant qui semble encore plus poussé que dans le cas de la gouvernance locale flamande, celle-ci devant être située à un niveau intermédiaire entre les pratiques de gouvernement wallonnes et françaises⁸³. Enfin, les réformes flamandes et françaises des dernières années tendent à une

⁷⁹ *Ibid.*, p. 2.

⁸⁰ LES INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE, 1999-2019 : *L'intercommunalité. Au cœur de notre nouvelle organisation territoriale décentralisée*, 2019, p. 11.

⁸¹ *Ibid.*, p. 5.

⁸² HERBIET M., JURION B. et SIBILLE D., *La collaboration supracommunale en Wallonie. Rapport final*, 15 septembre 1999, Liège, Université de Liège, p. 254.

⁸³ Il serait cependant erroné de vouloir réduire l'intercommunalité française à un système qui se voudrait purement imposé par l'État central aux collectivités locales. En effet, comme le souligne Rémy Le Saout, « le développement de l'intercommunalité relève d'un ensemble de négociations et de compromis passés entre les élus et les administrations d'État,

rationalisation des structures intercommunales et supracommunales, que ce soit au niveau de leur nombre dans le cas français ou de leur répartition géographique en Flandre.

C. Le tour d’horizon de la littérature scientifique sur la supracommunalité

27. À partir de ces différents contextes, il est désormais temps de s’atteler à un tour d’horizon de la littérature scientifique examinant et évaluant les associations de communes, dans différents contextes juridiques et politiques européens. Pour ce faire, et compte tenu des particularités identifiées dans les cas belges, flamands, français et wallons, cinq axes structurent notre état de l’art de la littérature scientifique. Premièrement, nous examinons les arguments relatifs à l’association volontaire de communes. Deuxièmement, nous identifions les attributions possibles de compétences et leur territorialisation. Troisièmement, nous creusons la question de la composition des organes supracommunaux. Quatrièmement, nous présentons la problématique du financement des projets d’association de communes. Cinquièmement, nous effleurons la question peu traitée de l’affectation du personnel communal.

1. L’association volontaire

28. L’association entre les communes peut être envisagée dans une double perspective : soit de manière volontaire (perspective ascendante), soit de manière imposée (perspective descendante). D’un point de vue juridique, les communes sont à cet égard libres de s’associer en intercommunales qui sont compétentes pour gérer un ou plusieurs « objets déterminés d’intérêt communal »⁸⁴. Plus précisément, l’UVCW identifie trois types de supracommunalité. Premièrement, la supracommunalité institutionnelle chapeaute les communes et ne se concrétise pas forcément sur une base volontaire. Les institutions qui en découlent sont composées d’élus directs, disposent d’instances de délibérations propres et leurs décisions s’imposent aux communes. Les zones de polices et les zones de secours peuvent être classées dans cette catégorie. Deuxièmement, l’intercommunalité est une association de communes créée en vue de permettre aux communes de faire mieux ensemble ce qu’elles ne pourraient faire seules. Troisièmement, la coopération supracommunale est volontaire, ascendante et sans structure prédéfinie⁸⁵. Si la régionalisation de l’organisation des collectivités locales a permis une différenciation des formes d’association entre Régions en Belgique, Frédéric BOUHON estime que « l’intercommunale occupe une place particulière dans le schéma institutionnel, notamment parce qu’elle constitue un objet élastique, dans son rapport à la gouvernance, au temps et à l’espace »⁸⁶. Le modèle de l’intercommunale occupe donc une place fondamentale dans le contexte wallon, à ne pas confondre avec l’intercommunalité telle qu’elle est envisagée en France et qui consiste désormais à créer un niveau de pouvoir au-dessus des communes⁸⁷.

mais aussi entre différents groupes d’acteurs représentant des intérêts différenciés ». LE SAOUT R., « Introduction », in LE SAOUT R. (dir.), *Réformer l’intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 13.

⁸⁴ Article L1512-3 du CDLD. Voy. le paragraphe 7.

⁸⁵ UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *La supracommunalité. Avis du Conseil d’administration de l’Union des Villes et Communes de Wallonie*, 7 juillet 2020, pp. 8-9.

⁸⁶ BOUHON F., « Belgique. Mille-feuille institutionnel et intercommunalité. Moelleux ou indigeste ? », *Population & Avenir*, 2020, vol. 3, n° 748, p. 15.

⁸⁷ Voy. le paragraphe 19.

29. Au niveau wallon, l'autonomie communale demeure un principe fondamental, comme l'ont d'ailleurs souligné Véronique BONIVER *et al.* qui ne manquent pas de rappeler la tension entre l'autonomie communale et le constat de la nécessité d'avoir des structures plus en adéquation avec les enjeux reconnus⁸⁸. Dans une perspective d'association volontaire des communes, ces auteurs précisent que la première étape de l'association doit consister en l'élaboration d'une vision stratégique reprenant les thématiques développées à un niveau supracommunal, avant de privilégier des projets-pilotes dans une deuxième étape et d'envisager, dans une troisième étape, une phase de maturité caractérisée par des fédérations de communes remaniées⁸⁹.

30. L'association volontaire est souvent valorisée dans la littérature scientifique. La raison réside dans l'identification de différentes difficultés mises en avant par de multiples auteurs qui ont analysé les associations de communes imposées. D'une manière générale, Éric KERROUCHE tire une conclusion forte de son bilan de l'intercommunalité en France, en comparaison avec d'autres États : « la France est une illustration exemplaire de l'échec du modèle autoritaire de réforme territoriale »⁹⁰. Cette conclusion est d'autant plus étonnante que le contexte français est pourtant propice à une vision centralisée et donc à une perspective descendante de l'organisation des pouvoirs. Le Conseil de la gestion publique, organe d'avis du Parlement et du Gouvernement néerlandais, a fortement déconseillé le Gouvernement national de rendre obligatoire les coopérations entre les communes⁹¹. Affinons les résultats de la littérature scientifique en élargissant notre spectre de comparaison.

31. Le type d'association est premièrement envisagé à l'aune du **principe d'autonomie communale**. Ainsi, Sylvie CLARIMONT *et al.* ont montré que la rigidité des structures supracommunales imposées à des entités territoriales de faible densité, dans les cas français et espagnol, délimitées *a priori* par voie législative, comprenant également des compétences prédéterminées, s'avère contre-productive à l'usage⁹². Gérard-François DUMONT insiste sur un enjeu fondamental propre à la distinction entre l'intercommunalité et la supracommunalité. Selon lui, cette dernière constitue un échelon de pouvoir qui décide *à la place* des communes et qui les commande consécutivement⁹³. À cet égard, il se demande si les réformes des lois territoriales en France, durant les années 2010⁹⁴, ne signifient pas une substitution de l'intercommunalité par la supracommunalité, réduisant par la même occasion l'autonomie des communes et menaçant la proximité entretenue par les institutions communales avec les citoyens⁹⁵. Le travail d'analyse généalogique des réformes françaises menées par Alain RICHARD confirme le passage d'une logique de consentement mutuel de l'intercommunalité à

⁸⁸ BONIVER V., HAROU R. et SINZOT A., « La construction d'une politique d'agglomération en Région wallonne », *Conférence Permanente du Développement Territorial*, 2011, n° 11, p. 6.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 17-18.

⁹⁰ KERROUCHE É., « Bilan de l'intercommunalité à la française dans une perspective européenne : une réforme territoriale incomplète », *Revue française d'administration publique*, 2012, vol. 1, n° 141, p. 48.

⁹¹ RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR, *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, La Haye, 2015, 104 p.

⁹² CLARIMONT S., ALDHUY J. et LABUSSIÈRE O., « Les recompositions territoriales face à la faible densité : comparaison des 'pays' aquitains et des comarcas aragonaises », *Annales de géographie*, 2006, vol. 1, n° 647, p. 46.

⁹³ DUMONT G.-D., « Intercommunalité ou 'supracommunalité' », *Population & Avenir*, 2018, vol. 5, n° 740, p. 3.

⁹⁴ Voy. le paragraphe 22.

⁹⁵ DUMONT G.-D., « Intercommunalité ou 'supracommunalité' », *op. cit.*, p. 3.

une logique descendante plus unanimiste, nourrie par la croissante conviction, dans le chef des cadres supérieures de l'État, que « le cadre géographique communal doit être dépassé pour l'essentiel des fonctions de gestion territoriale »⁹⁶. Yves POINSOT *et al.* ont quant à eux remarqué que les réformes successives en France et l'établissement des EPCI ont considérablement affaibli le pouvoir d'action des maires, surtout des très petites entités⁹⁷. Si ces différents auteurs soulignent, en corollaire et d'une manière générale, le caractère positif de l'association volontaire de communes, Cyprien RICHER est plus dubitatif. Selon lui, la création d'EPCI à base volontaire est de nature à créer un maillage complexe et inégal qui ne fait que rendre l'enchevêtrement d'entités plus illisible⁹⁸. Dans certains cas, l'association volontaire de communes peut être promue par les mandataires locaux afin d'éviter des contraintes imposées par les niveaux de pouvoir supérieur. P. SWIANIEWICZ *et al.* estiment qu'une des motivations des acteurs locaux est justement de maintenir le statu quo en termes d'organisation des pouvoirs puisque la supracommunalité constitue un moyen, dans plusieurs pays, de défendre les communes face à des réformes visant à les fusionner⁹⁹.

Dans le contexte wallon, l'UVCW souligne l'importance de respecter l'autonomie communale. Selon elle, si les projets supracommunaux fonctionnent, c'est en raison de l'adhésion des communes. La supracommunalité doit donc s'envisager de manière ascendante et volontaire. En outre, toujours selon l'UVCW, si les communes sont demandeuses de mutualisation, elles souhaitent toutefois garder la main sur la stratégie. Le respect de l'autonomie communale implique donc de mettre en place un lieu de discussion stratégique composé d'acteurs qui ont un poids politique dans leur commune. Il découle de cette prise de position de l'UVCW que la supracommunalité institutionnelle¹⁰⁰ n'est pas souhaitable. Trois raisons sont avancées par l'UVCW pour justifier cette position : 1) l'absence de demande de la part des pouvoirs locaux d'une nouvelle couche de lasagne dans le paysage institutionnelle, 2) la rigidification de la supracommunalité qui empêcherait les communes de s'approprier pleinement les projets supracommunaux et 3) la création toujours possible de projets supracommunaux en dehors du cadre institutionnel¹⁰¹.

32. Le type d'association des communes présente deuxièmement des conséquences en termes d'**identité communale**. En effet, un des défis auquel sont confrontés les projets supracommunaux concerne le sentiment de perte potentielle d'identité. Cyprien RICHER propose une réflexion géographique explicative de ce sentiment. Selon lui, « la question de la territorialité de l'échelon intercommunal se heurte, d'une part, à la comparaison avec la commune, et d'autre part à l'attachement de la géographie à la problématique des pays »¹⁰². De fait, contrairement à la commune, « considérée comme 'un territoire à 'sang chaud' à fort ancrage historique et identitaire' [...], l'intercommunalité [...] est souvent perçue comme une 'institution de pure gestion', à 'sang-froid' »¹⁰³. À partir de ce point de vue, il n'hésite donc

⁹⁶ RICHARD A., « L'intercommunalité : menace ou atout ? », *op. cit.*, p. 64.

⁹⁷ POINSOT Y. et POTTIER A., « Questionner les échelles d'organisation supracommunale des espaces ruraux : un éclairage par les débats associés aux projets de méthaneurs », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 2020, n° 49, pp. 5-16.

⁹⁸ RICHER C., « Questions vives pour la géographie de l'intercommunalité », *op.cit.*, pp. 72-73.

⁹⁹ SWIANIEWICZ P. et TELES F., « Inter-municipal cooperation in Europe : introduction to the symposium », *International Review of Administration Sciences*, 2018, vol. 84, n° 4, p. 614.

¹⁰⁰ Voy. le paragraphe 28.

¹⁰¹ UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *La supracommunalité. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 7 juillet 2020, p. 10.

¹⁰² RICHER C., « Questions vives pour la géographie de l'intercommunalité », *op.cit.*, p. 66.

¹⁰³ *Ibid.*

pas à affirmer que le modèle supracommunal, à travers l'intercommunalité en France, « peine encore à trouver son identité »¹⁰⁴. Philippe SCHMIT partage cet avis en constatant que la question de l'identité territoriale constitue l'obstacle majeur des institutions supracommunales¹⁰⁵. Dans un autre contexte, Frédéric GIRAUT a mis en avant, dans le cas de l'agglomération transfrontalière du « Grand Genève », l'importance du sentiment d'appartenance identitaire. Il souligne ainsi l'avantage de privilégier un adjectif « inclusif » permettant d'étendre l'aire fonctionnelle d'un projet supracommunal. Malgré cette recherche d'inclusion de multiples territoires, cet auteur remarque qu'une des difficultés rencontrées relève de la dissymétrie socio-économique de ceux-ci et des questions de logements et de transports entre ces territoires¹⁰⁶. Marina HONTA a démontré quant à elle la difficulté qu'ont les EPCI en France qui interviennent en matière sportive de se structurer et d'être identifiés comme entités supracommunales. L'auteure a ainsi constaté qu'il fallait du temps pour qu'une coopération supracommunale devienne une structure effective¹⁰⁷. Philippe TEILLET *et al.* ont quant à eux soulevé la difficulté, en matière de politiques culturelles, de susciter un attachement commun à un niveau supracommunal qui implique un dépassement du sentiment d'appartenance aux structures particulières et locales (comme les salles de spectacles, les festivals ou les manifestations, entre autres)¹⁰⁸. Dans un tout autre contexte (polonais), Andrzej SZTANDO confirme qu'en matière de politiques culturelles – et singulièrement de promotion du tourisme – les communes semblent moins friandes de favoriser les valorisations culturelles à un niveau supracommunal, sauf si elles se révèlent stratégiques pour les communes¹⁰⁹.

33. Le type d'association est troisièmement examiné par le prisme de la **structuration des territoires**. Dans une recherche récente portant sur la coopération intercommunale en matière d'action sociale, Marina HONTA a identifié de nouvelles difficultés pour les EPCI de mener des actions homogènes lorsque les structures supracommunales sont imposées¹¹⁰. Ainsi, cette auteure constate la potentielle concurrence entre les institutions supracommunales et les institutions départementales et, surtout, les différences d'accès aux soins de santé entre les citoyens issus de communes intégrées à une structure supracommunale comprenant un pôle urbain et les citoyens issus de communes intégrées à une telle structure ne comprenant pas de pôle urbain. Ce constat soulève ainsi l'importance d'une certaine homogénéité entre les territoires gérés par une structure supracommunale, permettant d'éviter une hétérogénéité due aux aléas territoriaux. Sylvie CLARIMONT *et al.* confirment ce type d'analyse en démontrant la plus-value des associations fonctionnelles en termes de cohésion entre entités territoriales de faible densité, dans les contextes français et espagnol¹¹¹. Philippe SCHMIT est également d'avis que les communautés de communes ont davantage de vertus lorsque les communes périphériques ne sont pas associées à un centre

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 67.

¹⁰⁵ SCHMIT P., « Comment l'intercommunalité s'adapte-t-elle au phénomène de périurbanisation ? », *Pour*, 2008, p. 174.

¹⁰⁶ GIRAUT Fr., « Grand Genève : un défi mis en mots », *La Tribune de Genève*, 2012, n° 6.

¹⁰⁷ HONTA M., « Sport et intercommunalité : quels enjeux pour la définition des politiques départementales et l'articulation de l'action publique sportive locale ? », *Staps*, 2008, vol. 2, n° 80, pp. 115-136.

¹⁰⁸ TEILLET Ph. et FUCHS B., « Les leçons voirronnaises : ce que le pays voirronnais nous dit de l'intercommunalité et de la coopération culturelle », *L'Observatoire*, 2014, vol. 2, n° 45, pp. 93-97.

¹⁰⁹ SZTANDO A., « Local culture in supra-local perspective of local development strategic governance of polish small towns », *Studia Ekonomiczne*, 2017, n° 314, pp. 61-79.

¹¹⁰ HONTA M., « La fabrique intercommunale de l'équité territoriale : tensions et renoncements », *Gérontologie et société*, 2020, vol. 42, n° 2, pp. 233-248.

¹¹¹ CLARIMONT S., ALDHUY J. et LABUSSIÈRE O., « Les recompositions territoriales face à la faible densité : comparaison des 'pays' aquitains et des comarcas aragonaises », *op. cit.*, p. 27.

urbain¹¹². Des résultats opposés à ces conclusions sont présentés par Frédéric BLAESCHKE. Ainsi, ses résultats prouvent que les municipalités du Land de Hesse présentant de grandes différences de taille par rapport à leur voisine médiane ont davantage tendance à s'engager dans une coopération supracommunale. Toutefois, cet auteur n'a pas réussi à démontrer si cette volonté plus importante est liée à la fourniture de services par la ville centrale ou à la formation de coalitions stratégiques visant à réduire l'influence de la ville centrale par rapport aux autres municipalités¹¹³. Il n'a donc pas pu infirmer l'argument de la concurrence territoriale pouvant voir le jour entre institutions communales hétérogènes.

La structuration territoriale par des institutions supracommunales est donc étroitement liée à la gestion de certains services. À cet égard, Clotilde DEFFIGIER estime que la coopération intercommunale, entendue comme l'institutionnalisation de la coopération entre des communes ou des collectivités territoriales de proximité qui gèrent en commun certains services substantiels plus ou moins techniques, assure une transversalité dans la gestion de certains services¹¹⁴. L'auteure relève notamment que l'association des communes doit avoir pour objectif la recherche d'un optimum territorial quant à cette gestion¹¹⁵. Cette territorialisation de la gestion de certains services peut à nouveau poser des problèmes en termes de délimitation du territoire concerné. Ainsi, Christophe DEMAZIÈRE souligne qu'en matière de pouvoirs métropolitains, les institutions supracommunales peuvent être étriquées au plan spatial alors qu'elles disposent d'un pouvoir majeur au plan politique. Ainsi, l'intégration d'un pôle urbain dans une structure supracommunale soulève un nouvel enjeu : celui de la revendication par les espaces périurbains de leur autonomie quand bien même ils intègrent des pouvoirs métropolitains¹¹⁶.

Dans le contexte wallon, l'UVCW souligne que les provinces ne sont plus considérées comme répondant à des réalités territoriales. Elles sont davantage perçues comme un moyen pour les communes d'obtenir des financements¹¹⁷. Dans sa note de synthèse du groupe de travail de la Fédération provinciale du Mouvement réformateur (ci-après MR), Fabian CULOT estime également que les provinces aujourd'hui, si elles restent encaquées dans un modèle institutionnel poussiéreux et dépassé, sont dotées de moyens de fonctionnement conséquents, notamment grâce à leur pouvoir fiscal propre, tout en bénéficiant d'une administration importante qui tend à se professionnaliser toujours davantage et qui est souvent très efficace. En parallèle, il constate que l'action provinciale souffre toutefois d'un certain saupoudrage qui doit absolument être aujourd'hui corrigé. Les communes quant à elles éprouvent de plus en plus de difficultés à assurer tant leurs seules missions de base que toutes autres missions et projets plus prospectifs pour leur territoire et leurs habitants. À partir de ce constat, Fabian CULOT propose une supracommunalité à une échelle territoriale

¹¹² SCHMIT P., « Comment l'intercommunalité s'adapte-t-elle au phénomène de périurbanisation ? », *Pour*, 2008, pp. 174-175.

¹¹³ BLAESCHKE Fr., « What drives small municipalities to cooperate ? Evidence form Hessian municipalities », *MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics*, 2014, n° 14, 48 p.

¹¹⁴ DEFFIGIER C., « Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe », *Revue française d'administration publique*, 2007, vol. 1, n° 121-122, p. 80.

¹¹⁵ *Ibid.*, pp. 80-81.

¹¹⁶ DEMAZIÈRE Ch., « La création récente de gouvernements métropolitains : regard sur l'Angleterre et la France », *Actes du colloque « La Fabrique des Métropoles »*, 2018, p. 58.

¹¹⁷ UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *La supracommunalité. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 7 juillet 2020, p. 11.

correspondant à un bassin de vie, entendu comme une aire territoriale où les citoyens exercent habituellement leurs activités¹¹⁸.

34. Quatrièmement, le *type d'association promu initialement* affecte durablement l'évolution d'une structure supracommunale. Par exemple, David GUÉRANGER a montré les difficultés des institutions intercommunales françaises (en étudiant le bassin chambérien) à s'affranchir des orientations fonctionnelles et de l'exigence de dépolitisation qui sont imposées initialement par les institutions de l'État central français (en l'occurrence les services préfectoraux)¹¹⁹. Autrement dit, cette recherche témoigne des difficultés d'autonomisation d'une association de communes imposée. Une « dépendance au sentier » a également été constatée par Patricia SILVA *et al.* dans le contexte portugais. Ces auteurs ont ainsi montré que la coopération supracommunale descendante induite par les autorités supérieures affectent la capacité de gouvernance des institutions supracommunales (entendue comme la capacité de coordonner l'agrégation d'intérêts divergents en rassemblant les outils politiques et organisationnels pertinents, de coordonner les processus décisionnels, de maintenir un consensus à travers le temps et d'assurer un soutien aux citoyens à travers le temps)¹²⁰.

Dans le contexte wallon, l'UVCW préconise de recourir à la forme juridique de l'asbl, qui devrait toutefois être envisagée différemment de la gouvernance prévue pour les asbl communales¹²¹.



Nombreux sont finalement les arguments qui plaident pour la promotion de l'association volontaire de communes au regard du respect du principe d'autonomie communale, de l'importance du sentiment d'identité communale, de la structuration des territoires et du poids que fait peser la type d'association promu initialement par les autorités politiques supérieures.

2. Les attributions possibles de compétences et leur territorialisation

35. Dans le contexte juridique belge, les compétences exercées par les pouvoirs locaux sont d'attribution en raison de la dépendance de ceux-ci au pouvoir exécutif. Cela signifie que ces pouvoirs ne jouissent que des compétences qui leur sont spécialement attribuées par la Constitution et les normes législatives qui l'exécutent, le pouvoir résiduel appartenant au pouvoir législatif¹²². Il est d'ailleurs indispensable de rappeler que l'intérêt communal est une

¹¹⁸ CULOT F., « La supracommunalité en Province de Liège. De la Province de Liège à Liège Métropole », *Note de synthèse du groupe de travail de la Fédération provinciale du MR sur la supracommunalité*, décembre 2017, pp. 7-24.

¹¹⁹ GUÉRANGER D., « L'intercommunalité, créature de l'État. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *op. cit.*, p. 614.

¹²⁰ SILVA P., TELES F. et FERREIRA J., « Intermunicipal cooperation : The quest for governance capacity », *International Review of Administrative Sciences*, 2018, vol. 84, n° 4, p. 635.

¹²¹ UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *La supracommunalité. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 7 juillet 2020, p. 14.

¹²² DURVIAUX A. L. (avec la collaboration de D. FISSE), *Droit administratif. Tome 1. L'action publique*, Bruxelles, Larcier, coll. « Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège », 2011, p. 32.

compétence d'attribution dans la mesure où l'article 162 de la Constitution énonce que la loi consacre l'application du principe d'« attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine »¹²³. Une contrainte juridique pèse donc sur l'association volontaire de communes. La création d'institutions supracommunales implique soit l'attribution de compétences par les niveaux de pouvoir supérieur, soit la délégation de compétences par les communes. Selon Jen NELLES, la coopération entre les communes est plus susceptible d'émerger et d'être forte dans les domaines où leurs compétences sont claires et où les institutions locales ont accès à un plus large éventail d'outils de financement discrétionnaires¹²⁴. L'attribution de compétences à des institutions supracommunales soulève consécutivement trois enjeux.

36. Le premier enjeu concerne les *raisons* pour lesquelles l'attribution de compétences à des institutions supracommunales est promue. L'une des premières motivations pour laquelle les communes souhaitent s'associer réside dans l'atteinte d'objectifs communs et/ou la maximisation de leurs ressources disponibles¹²⁵. Plus précisément, la littérature scientifique identifie tout d'abord les *économies d'échelle*, découlant du modèle de l'économie politique¹²⁶, qui peuvent être réalisées par les communes. Dans le contexte français, les différentes possibilités de supracommunalité et d'intercommunalité permettent d'identifier des « logiques d'optimisation des dépenses du bloc communal »¹²⁷. Clotilde DEFFIGIER épingle également cette économie autour de la gestion mutualisée de certains services, tout en cherchant une qualité du service rendu¹²⁸. Germà BEL *et al.* soulignent le double avantage de cette économie d'échelles, en comparant les projets intercommunaux menés en Espagne et aux Pays-Bas : la non-nécessité d'associer des entreprises privées à la gestion communale ou, au contraire, le pouvoir de négociation plus grand des communes dans l'initiation d'une contractualisation avec des entreprises privées¹²⁹. Toutefois, dans une autre recherche, Germà BEL *et al.* insistent sur l'importance de distinguer les associations de communes entre petites et grandes municipalités. En effet, envisager une coopération de communes ne s'explique pas uniquement par un facteur économique, mais également par des motivations liées à la situation géographique des municipalités¹³⁰, même si nous avons évoqué précédemment les conséquences liées à une structuration différenciée des territoires¹³¹. Par exemple, les auteurs constatent que, dans le contexte espagnol, les petites municipalités ont tendance à favoriser la coopération intercommunale en raison de problèmes de manque de concurrence et de coûts de transaction élevés et afin de réduire les coûts et réaliser ainsi des économies d'échelles alors que les grandes municipalités préfèrent recourir à la privatisation

¹²³ Article 162, al. 2, 2° de la Constitution belge.

¹²⁴ NELLES J., *Comparative Metropolitan Policy. Governing beyond local boundaries in the imagined metropolis*, Londres, Routledge, 2012, p. 28.

¹²⁵ SWIANIEWICZ P. et TELES F., « Inter-municipal cooperation in Europe: introduction to the symposium », *op. cit.*, 2018, vol. 84, n°4, p. 614.

¹²⁶ BEL G. et WARNER M. E., « Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery : a meta-regression analysis », *Journal of Economic Policy Reform*, 2016, vol. 19, n° 2, pp. 91-115 et CASULA M., « A contextual explanation of regional governance in Europe: insights from inter-municipal cooperation », *Public Management Review*, 2020, vol. 22, n°12, p. 1822.

¹²⁷ ALBERT J.-L., « Après l'intercommunalité, quoi ? », *Revue française d'administration publique*, 2015, vol. 4, n° 156, p. 984.

¹²⁸ DEFFIGIER C., « Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe », *op. cit.*, p. 80.

¹²⁹ BEL G., DIJKGRAAF E., FAGEDA X. et GRADUS R., « Similar problems, different solutions: comparing refuse collection in the Netherlands and Spain », *Public administration*, 2010, vol. 88, n° 2, pp. 490-492.

¹³⁰ BEL G. et WARNER M. E., « Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis », *op. cit.*, p. 94.

¹³¹ Voy. le paragraphe 33.

des services¹³². Florian ECOFFEY *et al.* ont quant à eux montré la réduction des coûts des services d'eau potable à Lausanne et dans la zone péri-urbaine lorsqu'il y a une mutualisation des coûts d'adduction. Leur étude montre surtout les conséquences financières (coûts pour les services collectifs) de l'étalement urbain couplé à une plus faible densité de population en zone péri-urbaine¹³³. Autrement dit, les raisons d'ordre économique de recourir à une coopération intercommunale doivent s'analyser en parallèle aux facteurs géographiques et organisationnels des municipalités¹³⁴.

Soulignons toutefois que dans certains cas, l'économie d'échelle n'est pas nécessairement atteinte par un transfert de compétences à un niveau supracommunal. Ainsi, Jose Luis ZAFRA-GÓMEZ *et al.* ont démontré que le coût de l'organisation de la collecte des déchets à un niveau supracommunal entraînait une hausse tendancielle des coûts pour les autorités communales, lorsque les communes comptent moins de 50.000 habitants¹³⁵. Il est donc difficile d'affirmer que certaines politiques publiques seraient mieux mises en œuvre au niveau supracommunal. Telle est la conclusion que tirent François BENCHENDIKH *et al.* lorsqu'ils concluent qu'il n'y a pas une « nature » des domaines d'intervention qui expliquerait leur plus ou moins grande propension à être gérés par des EPCI en France. Il est donc difficile d'affirmer que certaines compétences seraient davantage « intercommunalisables » ou « supracommunalisables »¹³⁶. Par contre, ces mêmes auteurs soulignent que la solidarité intercommunale n'est pas tout à fait atteinte. Ils soulignent ainsi que l'intercommunalité ne semble pas en mesure de contrecarrer une tendance à la concentration, lorsqu'elle ne la favorise pas purement et simplement. Pour illustrer leur propos, ils mobilisent différentes compétences :

Les équipements touristiques se développent sur les communes qui sont aujourd'hui les plus bénéficiaires des retombées touristiques, leur permettant de développer des politiques dans d'autres domaines. Les installations classées pour la protection de l'environnement sont reléguées dans des territoires où se concentrent d'ores et déjà les activités industrielles, à proximité des populations qui en souffrent déjà le plus. Les politiques du logement portent sur des constructions nouvelles qui, du fait de leur valeur relativement faible vis-à-vis du parc existant (logements privés et logements sociaux), sont bien en peine de produire un « rattrapage » pourtant à l'agenda de la loi solidarité et renouvellement urbain¹³⁷.

Au-delà des économies d'échelle, l'association de communes constitue une « **source d'inspiration mutuelle** »¹³⁸ quant à différentes pratiques communales. Ainsi, dans le contexte wallon où de nombreuses communes sont rurales, l'association volontaire des communes en structures supracommunales permettrait de mutualiser la gestion de certains services, améliorant par la même occasion les pratiques communales. C'est singulièrement le cas en

¹³² BEL G., FAGEDA X. et MUR M., « Why Do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services? An Empirical Analysis », *Local Government Studies*, 2013, vol. 39, n° 3, p. 450.

¹³³ ECOFFEY F. et PFLIEGER G., « Évaluation des coûts et des modalités de financement de l'étalement urbain pour les services d'eau potable », *Flux*, 2010, vol. 1, n° 79-80, p. 32.

¹³⁴ BEL G. et WARNER M. E., « Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis », *op. cit.*, pp. 109-110.

¹³⁵ ZAFRA-GÓMEZ J. L., PRIOR D., PLATE DÍAZ A. M. et LÓPEZ-HERNÁNDEZ A. M., « Reducing costs in times of crises : delivery forms in small and medium sized local governments' waste management services », *Public administration*, 2013, vol. 91, n° 1, pp. 51-68.

¹³⁶ BENCHENDIKH Fr., DESAGE F., GRALEPOIS M., GUERANGER D. et LAJARGE R., « Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ? », *Rapport de recherche PUCA/DGALN*, 2011, p. 4.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ GRANDJEAN G., Étude comparative en termes de ressources humaines. Communes de la Province de Luxembourg, Liège, Institut de la décision publique, 2017, p. 62.

matière de constitution d'une équipe de juristes, de mise en œuvre de la planification d'urgence, de distribution de l'eau, de gestion des forêts, de missions de déneigement et d'épandage ou encore de gestion des ressources humaines¹³⁹.

Toujours dans le contexte wallon, l'UVCW estime que la supracommunalité doit favoriser « la mutualisation, la répartition et la rationalisation des ressources en permettant de créer des économies d'échelles ». De ce point de vue, les limites actuelles des territoires ne reflètent pas les réalités territoriales que ce soit au niveau des bassins de vie ou des flux, et posent des problèmes de péréquation¹⁴⁰.

37. Deuxièmement, l'attribution de compétences à des institutions supracommunales permet de **donner du pouvoir aux élus locaux** dans les systèmes politiques multiniveaux. Cette volonté d'association s'inscrit dans une « approche de l'action collective »¹⁴¹ concevant la coopération comme un instrument utilisé par les élus pour obtenir des avantages politiques. En effet, Caroline GALLEZ, en comparant deux communautés d'agglomération de la région d'Île-de-France, a conclu que l'intercommunalité a pour rôle principal de renforcer la reconnaissance de la capacité de négociation des élus communaux vis-à-vis des autres acteurs publics, d'assurer la représentation des intérêts communaux aux échelons de pouvoir supérieurs, de donner accès aux acteurs communaux aux arènes de discussion et de négociation avec l'État et les autres collectivités territoriales et de défendre les intérêts des communes en participant à la définition des règles qui encadrent les politiques locales¹⁴². Cette auteure ne manque toutefois pas de préciser que les associations de communes sont largement tributaires de la volonté des élus locaux : « l'intercommunalité n'est (et ne fait) que ce que les élus veulent bien qu'elle soit (et fasse) »¹⁴³. Sur ce dernier point, Rémy LE SAOUT tire la même conclusion lorsqu'il écrit que, dans le cas français, les maires se sont livrés à un travail de domestication des intercommunales :

C'est précisément parce que les maires ne veulent pas être dépossédés de leur pouvoir d'intervention sur le territoire de leur commune qu'ils se sont engagés dans un travail politique de 'domestication' de l'intercommunalité, c'est-à-dire de contrôle et de maîtrise politique de ces groupements¹⁴⁴.

38. Troisièmement, si les élus locaux gagnent en pouvoir dans une perspective supracommunale, il n'en demeure pas moins que des **formes de concurrence** peuvent voir le jour. Elles peuvent s'expliquer en raison des asymétries de pouvoir qui peuvent être ressenties par les communes. Par exemple, des réticences sont exprimées par les communes de banlieue ou de périphérie qui craignent que l'association avec des villes-centres soit utilisée par ces dernières pour servir leurs intérêts à leurs dépens¹⁴⁵. La concurrence a également été constatée par Valerio LASTRICO qui a analysé les institutions supracommunales mises en œuvre pour les besoins de la concrétisation de la liaison ferroviaire entre les villes de

¹³⁹ *Ibid.*, p. 61.

¹⁴⁰ UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *La supracommunalité. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 7 juillet 2020, p. 12.

¹⁴¹ CASULA M., « A contextual explanation of regional governance in Europe: insights from inter-municipal cooperation », *op. cit.*, p. 1822.

¹⁴² GALLEZ C., « L'intercommunalité dans la régulation publique territoriale. Le cas de deux communautés d'agglomération franciliennes », *Géographie, économie, société*, 2014, vol. 16, n° 2, pp. 202-204.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 202.

¹⁴⁴ LE SAOUT R., « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires », *Revue française d'administration publique*, 2008, vol. 4, n° 128, p. 760.

¹⁴⁵ NELLES J., *Comparative Metropolitan Policy. Governing beyond local boundaries in the imagined metropolis*, *op. cit.*, p. 31.

Lyon et Turin. Il constate ainsi que les institutions supracommunales sont entrées en concurrence et que des coopérations plus informelles ont vu le jour entre les élus, notamment pour s'opposer au projet de liaison ferroviaire¹⁴⁶. Daniel KÜBLER va dans le même sens lorsqu'il tire comme conclusion, en ce qui concerne l'échelon métropolitain du Grand Lyon, que la logique d'agglomération supracommunale amène les représentants lyonnais à faire primer les intérêts municipaux sur les enjeux supracommunaux¹⁴⁷, même si des logiques consensuelles se mettent en place au niveau du processus décisionnel¹⁴⁸. Les formes de concurrence sont à relativiser en fonction des contextes politiques. Par exemple, dans le cas italien, Maddalena SORRENTINO *et al.*, ont mis en avant que les négociations pour constituer une union de communes sont douloureuses. Une fois que les communes ont accepté le transfert de compétences vers l'institution supracommunale, une « lune de miel collaborative » voit alors le jour entre les communes avant de redescendre à un niveau de coopération quotidienne normalisé¹⁴⁹. Pour éviter toutes formes de concurrence entre les niveaux de pouvoir, et pour faire face à la réduction de l'autonomie communale découlant de la mise en place d'institutions supracommunales, Gérard-François DUMONT promeut le respect du principe de subsidiarité, entendu de manière particulièrement large comme le fait de continuer à faire de la commune l'unique échelon de collectivités territoriales disposant de la clause de compétence générale, et ce afin de répondre à tous les besoins des citoyens au quotidien¹⁵⁰.



Le respect du principe d'attribution de compétences aux institutions supracommunales permet au final l'identification des potentielles économies d'échelle ainsi que des formes d'inspiration mutuelle entre communes, des gains de pouvoir des élus locaux et des formes toujours possibles de concurrence entre institutions (supra)communales.

3. Les organes et la distribution du pouvoir

39. Si un niveau de pouvoir supérieur est créé par l'association des communes, des organes sont consécutivement créés afin de prendre des décisions. La création d'organes supracommunaux soulève un double enjeu. D'une part, ces organes peuvent être composés de mandataires directement élus ou indirectement désignés par les institutions communales. D'autre part, les décisions peuvent être prises par les organes supracommunaux à la place de ces institutions ou peuvent nécessiter une ratification de la part de ces institutions. Les différentes possibilités permettent d'insister sur les enjeux de pouvoir découlant de la préférence d'une ou plusieurs de ces options. D'une manière générale, P. SWIANIEWICZ a

¹⁴⁶ LASTRICO V., « L'azione sovra-comunale fra istituzionalizzazione ed informalità. Una comparazione tra Italia e Francia nell'ambito di politiche infrastrutturali contestate », *XXV Convegno SISIP*, Palerme, Université de Palerme, 8-10 septembre 2011.

¹⁴⁷ KÜBLER D., « Governing the metropolis: towards kinder, gentler democracies », *European Political Science*, 2012, n° 11, p. 442.

¹⁴⁸ Voy. Le paragraphe 42.

¹⁴⁹ SORRENTINO Maddalena et SIMONETTA Massimo, « Incentivising inter-municipal collaboration : the Lombard experience », *Journal of Management and Governance*, 2013, n° 17, p. 896.

¹⁵⁰ DUMONT G.-F., « La démocratie se construit par le bas », in ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (dir.), *Ensemble, inventons la commune du xxi^e siècle*, Paris, 2016, p. 22.

épinglé le fait que le maire est de loin l'acteur le plus influent, ayant un impact tant sur le lancement que sur la gestion des accords de collaboration entre les communes, dans le cadre de son étude portant sur huit États européens (ne comprenant toutefois pas la Belgique)¹⁵¹.

40. De prime abord, la mise en place d'organes supracommunaux nécessite d'interroger la **confiance** que les citoyens peuvent développer à leur égard. Ainsi, Christian BERGHOLZ *et al.* ont constaté, dans le contexte allemand, que la confiance développée par les citoyens à l'égard des coopérations intercommunales est principalement déterminée par des facteurs individuels tels que le niveau d'éducation ou le degré d'attachement émotionnel à l'égard de la municipalité. Ces auteurs ont notamment épinglé le cas particulier de la confiance que les citoyens ont envers les représentants politiques communaux. Ainsi, alors que cette confiance facilite généralement les réformes politiques au niveau communal, cela ne semble pas se vérifier dans l'institutionnalisation de coopérations intercommunales : « les citoyens qui font confiance dans leur gouvernement local sont moins susceptibles de soutenir la coopération intercommunale – probablement parce qu'ils ne veulent pas voir ce gouvernement partager le pouvoir politique avec d'autres personnes et institutions qu'ils ne connaissent pas bien »¹⁵². La création d'organes supracommunaux est donc étroitement liée à la création ou à la consolidation d'un sentiment de confiance partagée.

41. Au-delà de ce sentiment de confiance partagé, plusieurs risques sont soulevés par la littérature scientifique à propos des organes supracommunaux. Un premier risque concerne leur **représentativité**. Ainsi, Ibrahim DIA *et al.* ont identifié, dans le cas français des coopérations intercommunales des régions et des départements d'outre-mer, des distorsions en termes de représentativité. Ces distorsions découlent directement des dimensions des processus décisionnels mis en place au niveau des institutions supracommunales, à savoir 1) la présence de communes détenant le statut de « commune pivot », car le vote des délégués de cette commune détermine l'issue de tout vote, 2) la distorsion entre la distribution du pouvoir au sein des organes supracommunaux et les pourcentages de population et 3) l'imposition de clés de répartitions par la législation qui ne sont pas respectées¹⁵³. Pour pallier ces distorsions en termes de représentativité, ces mêmes auteurs plaident dès lors pour une **représentation équitable** des communes au sein des associations de communes qui impliquerait que chaque habitant des communes au sein de ces associations possède le même pouvoir d'influencer les décisions collectives. Autrement dit, l'équité implique que chaque électeur ait indirectement le même pouvoir de vote au sein des associations intercommunales¹⁵⁴. À cet égard, toujours dans le cas français, Zineb ABIDI *et al.* ont clairement montré l'absence généralisée de représentation équitable au sein des associations intercommunales françaises¹⁵⁵. Selon eux, la réforme de 2010 des EPCI en France¹⁵⁶ a accru les inégalités de pouvoir entre les municipalités appartenant à la même structure intercommunale. Ces auteurs estiment que la représentation équitable peut dès lors être

¹⁵¹ SWIANIEWICZ P., « Actors in Inter-municipal Cooperation », in TELES F. et SWIANIEWICZ P. (éd.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Institutions and Governance*, *op. cit.*, pp. 43-56.

¹⁵² BERGHOLZ Ch. et BISCHOFF I., « Citizens' support for inter-municipal cooperation: evidence from a survey in the German state of Hesse », *Applied Economics*, 2019, vol. 51, n° 12, pp. 1280.

¹⁵³ DIA I. et KAMWA É., « Le pouvoir de vote dans les établissements publics de coopération intercommunale de la Martinique et de la Guadeloupe », *Économie et institutions*, 2020, vol. 28, pp. 1-18.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 14.

¹⁵⁵ ABIDI Z., LEPRINCE M. et MERLIN V., « Power Inequality in Inter-municipal Structures: The Simulated Impact of a Reform in the Case of the Municipalities in Western France », *Économie & prévision*, 2020, vol. 1, n° 217, pp. 65-87.

¹⁵⁶ Voy. Le paragraphe 22.

directement garantie par les organes supracommunaux ; le législateur aurait dû laisser plus de liberté dans la manière dont les EPCI répartissent leurs délégués entre les membres, plutôt que de fixer une règle uniforme pour toutes les institutions intercommunales. Sylvie CLARIMONT *et al.* partagent cette analyse en insistant sur l'importance de la « souplesse de fonctionnement » devant être laissée aux institutions supracommunales espagnoles¹⁵⁷. Franck BISSON *et al.* ont quant à eux prouvé que, dans certains cas, le poids des communes davantage représentées au sein des organes supracommunaux est plus que proportionnel à leur représentation réelle¹⁵⁸. Dans la continuité de ces différents résultats, Marina HONTA a montré que l'équité territoriale peut être davantage atteinte en matière d'action sociale en France lorsque la coopération intercommunale concerne de petites communes. Par contre, il semble qu'un risque de déséquilibre en termes d'équité soit présent lorsque de petites communes s'associent avec des agglomérations plus importantes, les premières ayant l'impression d'être absorbées par les secondes¹⁵⁹. Ce risque de déséquilibre est confirmé par l'étude de Philippe SCHMIT qui conclut que le fait pour une ou plusieurs communes de ne pas être associées à un pôle urbain majeur permet d'éviter la mainmise du maire de ce dernier sur les décisions de la communauté de communes¹⁶⁰. Ce dernier point a précédemment été soulevé en ce qui concerne les conséquences liées à une structuration différenciée des territoires¹⁶¹. Dans le contexte allemand, Christian BERGHOLZ tire les mêmes conclusions que dans le contexte français. Il constate que lorsque les petites municipalités sont associées à de grandes municipalités, les premières perdent davantage de pouvoir et d'autonomie dans le processus décisionnel, mais bénéficient de gains et d'économies d'échelle dans les compétences exercées par l'institution supracommunale¹⁶². Les grandes municipalités, quant à elles, bénéficient de certaines économies d'échelle et ne perdent pas de pouvoir significatif dans le processus décisionnel¹⁶³.

Dans le contexte wallon, bien qu'il ne s'agit pas d'organes supracommunaux, Frédéric BOUHON estime qu'il est difficilement envisageable que les organes intercommunaux¹⁶⁴, soient composés d'élus directs, en raison de la malléabilité de ces institutions :

L'institution intercommunale, avec sa malléabilité, se conçoit difficilement avec des organes directement élus. En pratique, le droit applicable prévoit que chaque intercommunale doit disposer de plusieurs organes, comme une Assemblée générale et un Conseil d'administration, dont les membres sont choisis par les conseils – qui sont, eux, directement élus – des communes associées. Autrement dit, on dispose d'une entité dont les compétences (matérielles, temporelles et territoriales) sont censées être adaptées aux besoins spécifiques d'une population donnée, mais dont les organes de gestion ne sont qu'indirectement connectés avec la volonté de cette population. Cette distance est accentuée dans les

¹⁵⁷ CLARIMONT S., ALDHUY J. et LABUSSIÈRE O., « Les recompositions territoriales face à la faible densité : comparaison des 'pays' aquitains et des comarcas aragonaises », *op. cit.*, p. 46.

¹⁵⁸ BISSON Fr., BONNET J. et LEPALLEY Dominique, « La détermination du nombre de délégués au sein des structures intercommunales : une application de l'indice de pouvoir de Banzhaf », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2004, pp. 259-281.

¹⁵⁹ HONTA M., « La fabrique intercommunale de l'équité territoriale : tensions et renoncements », *op. cit.*, p. 241.

¹⁶⁰ SCHMIT P., « Comment l'intercommunalité s'adapte-t-elle au phénomène de périurbanisation ? », *Pour*, 2008, p. 175.

¹⁶¹ Voy. le paragraphe 33.

¹⁶² Voy. le paragraphe 36.

¹⁶³ BERGHOLZ Ch., « Inter-municipal cooperation in the case of spillovers : evidence from Western German municipalities », *Local Government Studies*, 2018, vol. 44, n° 1, pp. 22-43.

¹⁶⁴ Rappelons que, outre les communes qui en sont membres (et qui doivent conserver la majorité des voix dans tous leurs organes), il est possible d'y associer toute autre personne de droit public (tels que les provinces, d'autres intercommunales, la Région wallonne) ou de droit privé telles que les sociétés commerciales). Article L1512-4 du CDLD.

cas où l'intercommunale, en tant que société commerciale, confie à son tour la gestion de certaines missions à d'autres sociétés dans lesquelles elle détient une participation¹⁶⁵.

En outre, Frédéric BOUHON entrevoit un enjeu de pouvoir majeur en ce qui concerne les conséquences du choix des limites territoriales des institutions intercommunales sur la composition des organes. Selon lui, l'inclusion ou l'exclusion de telle ou telle communes peuvent en effet être motivées par le dessein de favoriser l'emprise, au sein de l'entité, d'un parti politique donné, ou d'en évincer un autre¹⁶⁶.

Par ailleurs, l'UVCW considère qu'en termes de gouvernance, « il importe que les mandataires exécutifs communaux, et en particulier les bourgmestres, puissent trouver une place dans la stratégie des projets à une échelle supracommunale ». À cet égard, l'application de la clé d'Hondt et la limite au cumul des mandats constituent un frein selon l'UVCW qui propose de faire siéger dans les organes supracommunaux les membres des majorités communales :

Ce sont les intérêts communaux à concilier qui doivent être représentés à un niveau supracommunal et ceux-ci semblent davantage mieux représentés par les leaders des majorités locales que par une répartition stricte de la clé d'Hondt, qui pourrait notamment conduire à la représentation de certaines communes par des conseillers de l'opposition. Or, le premier représentant d'une commune est son bourgmestre [...].

Cette réflexion nous semble d'autant plus juste que l'émergence de plus en plus importante de listes sans étiquette politique remet en cause la répartition de la clé d'Hondt¹⁶⁷.

Par contre, l'UVCW est favorable à l'idée de faire siéger dans les organes supracommunaux d'autres acteurs locaux de poids, comme les partenaires socio-économiques et politiques, les entreprises, les représentants de la société civile, les universités, voire des citoyens, entre autres¹⁶⁸.

42. Toujours en termes de représentativité, un risque complémentaire peut voir le jour, non pas au niveau des communes qui prennent part aux institutions supracommunales, mais bien au niveau des partis qui siègent dans les organes supracommunaux. En effet, en comparant trois métropoles supracommunales (le Grand Lyon, la *Verband Region Stuttgart* et la *Greater London Authority*), Daniel KÜBLER a identifié une « **fragmentation partisane** », sensiblement plus visible à l'échelon métropolitain qu'au niveau national. Ainsi, les préférences partisans demeurent très structurantes dans les trois cas étudiés. Toutefois, Daniel KÜBLER constate également que les représentants politiques siégeant au niveau supracommunal arrivent également à dépasser régulièrement les clivages partisans. Les décisions métropolitaines ne traduisent finalement pas une pure logique majoritaire, mais permettent de tendre vers une prise de décision plus consensuelle¹⁶⁹. Jen NELLES confirme cette lecture en écrivant que les partis politiques peuvent créer des ponts entre les conseils locaux, car les organes supracommunaux constituent des lieux de rencontre et de

¹⁶⁵ BOUHON F., « Belgique. Mille-feuille institutionnel et intercommunalité. Moelleux ou indigeste ? », *op. cit.*, p. 16.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *La supracommunalité. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 7 juillet 2020, p. 13.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 14.

¹⁶⁹ KÜBLER D., « Governing the metropolis: towards kinder, gentler democracies », *op. cit.*, pp. 440-442.

communication au-delà des frontières communales¹⁷⁰. Sous un angle purement théorique, Marcello FEDELE et Giulio MOINI affirment que les partis politiques peuvent constituer des freins aux collaborations supracommunales. Dans le contexte italien, ils ont montré que la coopération est plus probable entre les communes gouvernées par les mêmes partis politiques, car il est plus probable que les intérêts s'alignent et que des compromis soient trouvés¹⁷¹.

43. Un deuxième risque pouvant découler de la mise en place d'organes supracommunaux est relatif au **transfert de responsabilités** qui peut ne pas toujours être clairement identifié. Ainsi, Gil DESMOULIN a constaté, dans le cas français, que lorsque la commune appartient à une métropole, les compétences transférées privent mécaniquement le niveau communal de la plupart de ses domaines d'action auprès de la population puisque ces compétences sont exercées de plein droit en lieu et place des communes membres par l'EPCI¹⁷². Ce transfert de responsabilités ne signifie toutefois pas une perte totale de lien entre les citoyens et les organes supracommunaux. En effet, Apolline PRÊTRE constate bien que, dans le contexte français, l'intercommunalité peut devenir un des enjeux des élections municipales, si les citoyens et les journalistes en prennent conscience, ce qui n'est pas le cas actuellement. Autrement dit, pour éviter les effets négatifs d'un sentiment de dépossession des compétences communales, l'auteure se demande s'il n'est désormais pas temps d'envisager l'organisation de scrutins intercommunaux qui permettraient de donner une incarnation démocratique aux réalités territoriales découlant des associations de communes¹⁷³.

Dans le contexte wallon, Fabian CULOT propose de supprimer le Conseil provincial pour officialiser l'existence de Liège Europe Métropole. Plus précisément, un Conseil de Liège Métropole serait créé et composé d'élus directs et indirects, afin d'allier les vertus de l'élection directe et de l'association des bourgmestres et échevins à la mise en œuvre de la politique supracommunale. Ce Conseil serait ainsi composé de 28 élus directs sur la base de circonscriptions égales à chacun des trois arrondissements et de 28 bourgmestres ou échevins désignés par les quatre conférences d'arrondissement des bourgmestres¹⁷⁴. Cette proposition serait accompagnée d'autres réformes des institutions supracommunales et intercommunales existantes¹⁷⁵.

44. Un troisième risque est la **difficulté de gestion** qui pourrait voir le jour sur les territoires supracommunaux qui sont maillés de différentes structures supracommunales. À cet égard, Françoise GERBAUX *et al.* ont, de longue date, constaté que ce risque est d'autant plus présent que les structures intercommunales bénéficient d'une fiscalité propre. Ainsi, ces auteurs ont clairement montré les limites de « territoire de projet » qui voit intervenir différentes intercommunales¹⁷⁶. Pour éviter les difficultés de gestion, Sylvia BOLGHERINI est d'avis de promouvoir, à partir d'études de cas italiens et allemands, un certain équilibre entre, d'une

¹⁷⁰ NELLES J., *Comparative Metropolitan Policy. Governing beyond local boundaries in the imagined metropolis*, *op. cit.*, p. 30.

¹⁷¹ FEDELE M. et MOINI G., « Italy : The Changing Boundaries of Inter-municipal Cooperation », in HULST R. et VAN MONTFORT A. (éd.), *Intermunicipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer, 2007, pp. 117-138.

¹⁷² DESMOULIN G., « Un mythe visant à affirmer la démocratie financière locale : la délibération financière municipale », *Gestion & Finances Publiques*, 2021, vol. 1, n° 1, p. 56.

¹⁷³ PRÊTRE Apolline, « L'intercommunalité, l'autre enjeu des municipales », *Revue Projet*, 2020, vol. 1, n° 374, pp. 40-44.

¹⁷⁴ Voy. le paragraphe 9.

¹⁷⁵ CULOT F., « La supracommunalité en Province de Liège. De la Province de Liège à Liège Métropole », *op. cit.*, pp. 41-42.

¹⁷⁶ GERBAUX Fr. et PAILLET A., « Supracommunalité et intercommunalité de base : quelles articulations ? », *op. cit.*, p. 43.

part, les organes des institutions supracommunales, le libre choix et les modalités de participations des communes, et, d'autre part, la représentation des autorités supérieures et la hiérarchisation de leurs décisions. Autrement dit, il s'agit de promouvoir un équilibre entre la gouvernance (en tant qu'arène libre pour les municipalités de consulter et d'être consultées, et en tant qu'espace de discussion sur la mise en œuvre de la supracommunalité) et le gouvernement (c'est-à-dire l'imposition d'une vision politique par les autorités supérieures)¹⁷⁷.

Dans le contexte wallon, l'UVCW prend clairement position pour refuser la création d'entités supracommunales institutionnelles. Au contraire, elle favorise une « supracommunalité fluide » caractérisée par trois dimensions. Premièrement, cette supracommunalité implique qu'une communauté de communes rassemblées en bassin de vie ne doit pas freiner les initiatives supracommunales à plus petites échelles ou à cheval sur deux bassins de vie, formalisées par les modes actuels d'association entre communes¹⁷⁸ (conventions entre communes, associations de projet et intercommunales). Deuxièmement, la supracommunalité fluide implique que l'appartenance à un bassin de vie ne doit pas être figée. Afin de respecter l'autonomie communale, il doit toujours être possible pour une commune de pouvoir changer de bassin de vie, dans des conditions à définir. Troisièmement, la supracommunalité fluide implique qu'une commune pourrait appartenir à différents bassins de vie en fonction de la thématique envisagée¹⁷⁹.



La distribution du pouvoir entre différents organes (supra)communaux permet au final de soulever les risques d'absence de représentativité des communes et/ou des partis au sein des organes supracommunaux, les risques liés au transfert de responsabilités pouvant déposséder les communes et les risques d'une plus grande difficulté de gestion des territoires.

4. Le financement

45. Dans la littérature scientifique, le financement des institutions supracommunales permet d'identifier deux principaux enjeux auxquels sont confrontés les décideurs publics. Le premier enjeu concerne les sources de financement des institutions supracommunales.

D'un côté, les institutions supracommunales peuvent recevoir des **subventions** des autorités supérieures. Maddalena SORRENTINO *et al.* ont constaté que les moyens (financiers et humains) proposés par les régions italiennes afin de favoriser l'union de communes constitue un incitant majeur pour les petites communes. Précisons toutefois que ces moyens sont uniquement destinés à l'organisation en elle-même des unions de communes et non à la poursuite de politiques supracommunales dans un sens déterminé. Autrement dit, il est

¹⁷⁷ BOLGHERINI S., « Local Government and Inter-Municipal Cooperation in Italy and Germany », *Occasional Papers, Politische Italien-Forschung*, 2011, p. 41.

¹⁷⁸ Voy. le paragraphe 7.

¹⁷⁹ UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *La supracommunalité. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 7 juillet 2020, pp. 14-15.

possible pour les maires d'accepter le principe collaboratif et d'avoir accès à des ressources particulières, sans qu'il leur soit demandé d'utiliser celles-ci dans la seule logique supracommunale¹⁸⁰. Mattia CASULA va dans le même sens lorsqu'il constate que ce sont avant tout les incitants décidés par les autorités régionales qui réduisent les barrières cognitives des élus locaux face à l'association de communes et qui diminuent les coûts de transaction pour ces mêmes élus¹⁸¹. La perception de subventions de la part des autorités supérieures peut toutefois comporter un risque. Il s'agit d'une réduction des ressources pour les communes concernées par un transfert de compétences au niveau supracommunal. En effet, Gil DESMOULIN a constaté, dans le cas français, que le transfert de compétences induit des charges transférées qui conduisent mécaniquement à une diminution des ressources des communes au bénéfice de l'EPCI afin qu'il soit en mesure d'exercer ses nouvelles attributions dans les meilleures conditions financières possibles¹⁸². Dans le contexte wallon, l'UVCW préconise d'objectiver le régime des subventions octroyées au projet de supracommunalité par les instances supérieures¹⁸³.

D'un autre côté, les institutions supracommunales peuvent s'*auto-financer* par le prélèvement d'impôts. Ainsi, en tirant le bilan de l'intercommunalité à la française, Éric KERROUCHE a constaté qu'une fiscalité propre accordée aux structures intercommunales est de nature à changer leur niveau d'action en leur donnant une plus grande importance au niveau supracommunal¹⁸⁴.

46. Le deuxième enjeu qui peut être identifié grâce à la littérature scientifique porte sur les interactions entre les institutions (supra)communales à partir des sources de financement qui s'offrent à elles.

Premièrement, ces interactions peuvent être placées sous le signe de la *concurrence*. Dans le contexte français, Sylvie CHARLOT *et al.* ont ainsi démontré que l'appartenance à un EPCI tend à accroître le taux des quatre impôts directs locaux¹⁸⁵ par rapport à une situation hors groupement. Deux raisons pourraient expliquer ce constat. D'une part, cela peut s'expliquer par un affaiblissement de la concurrence fiscale entre les communes qui sont membres d'un même EPCI. En effet, en théorie, les collectivités se font concurrence en matière fiscale pour attirer des entreprises et ont alors tendance à fixer des taux d'imposition de plus en plus

¹⁸⁰ SORRENTINO Maddalena et SIMONETTA Massimo, « Incentivising inter-municipal collaboration : the Lombard experience », *op. cit.*, p. 899

¹⁸¹ CASULA M., « A contextual explanation of regional governance in Europe: insights from inter-municipal cooperation », *op. cit.*, pp. 1845-1846.

¹⁸² DESMOULIN G., « Un mythe visant à affirmer la démocratie financière locale : la délibération financière municipale », *op. cit.*, pp. 56-57.

¹⁸³ UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *La supracommunalité. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 7 juillet 2020, p. 15.

¹⁸⁴ KERROUCHE É., « Bilan de l'intercommunalité à la française dans une perspective européenne : une réforme territoriale incomplète », *op. cit.*, pp. 42-47.

¹⁸⁵ Les Établissements publics de coopération intercommunale peuvent opter pour trois régimes fiscaux différents. Premièrement, le régime de la fiscalité additionnelle permet aux communes d'exercer sur les quatre impôts locaux (taxe d'habitation, taxe foncière sur la propriété bâtie, taxe foncière sur la propriété non bâtie et taxe professionnelle) un taux d'imposition qui vient s'ajouter au taux communal. Deuxièmement, la taxe professionnelle unique permet aux groupements de communes de prélever seuls l'intégralité de la taxe professionnelle du territoire. Troisièmement, la fiscalité mixte permet aux structures à taxe professionnelle unique d'exercer, de façon encadrée, une pression fiscale sur les autres taxes. Les Établissements publics de coopération intercommunale peuvent donc lever une fiscalité additionnelle sur les taxes foncières et la taxe d'habitation. CHARLOT S., PATY S. et PIGUET V., « Les enjeux de la fiscalité locale : des collectivités rurales prises entre interactions fiscales et forces d'agglomération », *INRA sciences sociales*, 2011, n° 5, pp. 1-4.

faibles. D'autre part, l'accroissement des taux dans un tel EPCI peut être interprété comme le résultat de l'existence d'externalités fiscales verticales, entendues comme la superposition des échelons d'intervention publique sur les mêmes bases tendant à augmenter le taux de taxe acquittée par les contribuables¹⁸⁶. Autrement dit, il n'est pas exclu que la mise en place d'institutions supracommunales tende à réduire la concurrence fiscale entre les pouvoirs locaux. Sur ce point justement, Aurélie CASSETTE *et al.* n'ont pas invalidé l'hypothèse selon laquelle la concurrence fiscale pour l'attraction d'activités économiques est moins intense (voire inexistante) entre groupements de communes issues d'un milieu rural qu'entre groupements de communes issues d'un milieu urbain. Ainsi, elles ont pu constater que les décideurs publics locaux situés en milieu urbain, lieu privilégié d'implantation des activités économiques, sont plus sensibles aux recettes fiscales générées par la taxe professionnelle et sont donc plus enclins à développer des pratiques de concurrence fiscale. En revanche, les communes rurales caractérisées par la présence d'activités agricoles non soumises à la taxe professionnelle sont moins attractives vis-à-vis des investisseurs potentiels et sont donc moins susceptibles de développer des stratégies de concurrence fiscale vis-à-vis de cet impôt¹⁸⁷. Les auteures ont toutefois bien conscience, dans certains contextes, du développement de zones industrielles en milieu rural qui tend à montrer que les communes rurales ne sont pas totalement insensibles à l'implantation des entreprises sur leur territoire¹⁸⁸.

Dans le contexte wallon, c'est notamment le cas des parcs d'activités économiques d'IDELUX. Plus largement, dans le contexte belge, une étude menée par Jean-François RICHARD *et al.*, en 2002, avait montré que si la concurrence fiscale entre communes n'est pas absente en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques et de précompte immobilier, son ampleur s'avère être d'une importance faible. Les auteurs concluaient dès lors que cette faible concurrence fiscale ne constituait pas un obstacle évident et majeur à la mise en œuvre de politiques de décentralisation fiscale en général¹⁸⁹.

Les interactions entre les institutions (supra)communales ne sont pas que concurrentielles. Elles peuvent deuxièmement être *collaboratives*. Ainsi, Céline ÉMOND a cherché à comprendre les raisons pour lesquelles des communes coopèrent en matière d'aides sociales facultatives, en acceptant de mutualiser leurs services alors que cette mutualisation produit peu d'économies d'échelle et présente une visibilité politiquement sensible. Les résultats présentés par cette auteure montrent que les raisons budgétaires n'expliquent aucunement la mutualisation des aides sociales facultatives à un niveau supracommunal. La raison principale réside dans la mobilité des citoyens bénéficiant des aides sociales ou finançant ces aides. Compte tenu de la mobilité de ces citoyens au sein des EPCI ou entre ceux-ci, les communes ont tout intérêt à mutualiser ces aides. C'est donc par un effet de mimétisme que les communes acceptent de mutualiser cette compétence alors que politiquement et économiquement, cette solution n'est pas optimale¹⁹⁰.

¹⁸⁶ CHARLOT S., PATY S. et PIGUET V., « Intercommunalité et fiscalité directe locale », *Économie et statistique*, 2008, n° 415-416, pp. 130-132.

¹⁸⁷ CASSETTE A. et PATY S., « La concurrence fiscale entre communes est-elle plus intense en milieu urbain qu'en milieu rural ? », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, 2006, n° 78, pp. 8-22.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 8.

¹⁸⁹ RICHARD J.-F., TULKENS H. et VERDONCK M., « Dynamique des interactions fiscales entre les communes belges », *Économie & prévision*, 2002, vol. 5, n° 156, p. 13.

¹⁹⁰ ÉMOND C., « Pourquoi transférer des actions d'aide sociale facultative au niveau supra-communal ? », *Revue française d'économie*, 2015, vol. xxx, n° 1, pp. 99-135.

Troisièmement, les interactions entre les institutions (supra)communales sont-elles de nature à **augmenter le niveau de dépenses publiques** ? Quentin FRÈRE *et al.* ont analysé les effets de la coopération fiscale intercommunale sur les dépenses publiques communales, à partir de l'expérience française. Ils ont prouvé que la coopération intercommunale n'a pas d'impact significatif sur le niveau de dépenses publiques communales, ce qui suggère que la coopération n'atteint pas son objectif de réduction des dépenses communales par le partage des responsabilités locales. Autrement dit, les communes appartenant à une communauté de communes¹⁹¹ ne dépensent pas moins par habitant que les communes non communautaires. En outre, ces auteurs ont montré que la coopération intercommunale internalise les retombées des dépenses entre les communes d'une même communauté. Toutefois, ils ont constaté que les retombées des avantages entre les communes qui ne sont pas membres de la même communauté restent importantes, ce qui suggère que les communautés sont trop petites par rapport à l'objectif particulier de coopération intercommunale¹⁹². Si certaines études internationales ont pu montrer que la superposition de collectivités territoriales favorise l'inflation des dépenses locales en raison d'un effet de complémentarité entre biens publics offerts à différents niveaux de collectivités, Marie-Estelle BINET *et al.* ont par contre infirmé ces résultats en montrant que ce n'était pas le cas dans le contexte français. Une exception est toutefois constatée en Île-de-France où une indépendance entre les différentes collectivités territoriales favorise l'inflation des dépenses locales¹⁹³.



Le financement des institutions (supra)communales permet d'identifier un double enjeu : d'une part, celui des sources de financement (subventionnements ou auto-financements) et, d'autre part, celui des interactions financières faites de concurrence, de collaboration et/ou de réductions de dépenses publiques.

5. Le personnel

47. La littérature scientifique ne se penche pas encore sur l'affection du personnel communal aux institutions supracommunales. Tout au plus peut-on relever l'enjeu de la marge de manœuvre dont dispose le personnel administratif au sein de ces institutions. En effet, Rémy LE SAOUT a montré que les directeurs d'administration communaux, dans le contexte français, ont un rôle plus important dans les structures intercommunales lorsque les maires ont moins de temps et de ressources à consacrer à la gestion de ces structures. Ce rôle plus important du personnel communal au sein des institutions supracommunales ne signifie

¹⁹¹ Voy. le paragraphe 19.

¹⁹² FRÈRE Q., LEPRINCE M. et PATY S., « The Impact of Intermunicipal Cooperation on Local Public Spending », *Urban Studies*, 2014, vol. 51, n° 8, pp. 1741-1760.

¹⁹³ BINET M.-E., GUENGANT A. et LEPRINCE M., « Superposition des collectivités territoriales, dépenses publiques locales et hétérogénéité spatiale. Le cas des villes françaises de plus de 50.000 habitants », *Revue économique*, 2010, vol. 61, n° 6, pp. 1111-1122.

toutefois pas que le fait intercommunal renforce en lui-même le rôle des administrations locales¹⁹⁴.

Des études complémentaires à partir du cas wallon serait à cet égard très instructives.

6. Conclusion

48. Au terme de cet état de l'art analysant la problématique de l'association de communes, force est de constater que les auteurs sont peu prolixes sur la définition de la supracommunalité. Il y a une imprécision lexicale caractérisée qui entretient un flou sur l'exercice du pouvoir par les institutions supracommunales. Cet état de l'art nous a tout au plus permis de constater que le modèle de la supracommunalité promu par les autorités politiques flamandes et françaises consistait en une collaboration imposée aux communes par les autorités supérieures à des fins de rationalisation des structures supracommunales et intercommunales.

49. Dans une précédente étude menée par l'Université de Liège, une définition de la supracommunalité a été offerte. Cette définition se voulait, à dessein, large de manière à être la plus complète possible et à couvrir un grand nombre de collaborations entre les communes. Ainsi, la supracommunalité était définie comme visant toute relation qu'une commune (ou entité(s) communale(s)) entretient avec une ou plusieurs autre(s) commune(s) (ou entité(s) communale(s)), en droit ou en fait, volontairement ou non, directement ou indirectement et ce dans la gestion d'intérêt tant communal que général¹⁹⁵. Cette définition avait permis aux auteurs de cette étude d'identifier les secteurs d'activité pour lesquels les communes s'associent davantage en région liégeoise (ordre décroissant d'importance) : l'eau, le transport, l'énergie et l'expansion économique¹⁹⁶.

50. Nous proposons d'offrir une définition plus restrictive compte tenu de l'évaluation des cadres normatifs relatifs à la supracommunalité et aux études menées depuis le début des années 2000. L'adjectif « supracommunal » est composé de la préposition latine *supra* et de l'adjectif communal. D'une part, la préposition latine *supra* renvoie à ce qui se situe au-dessus. D'autre part, l'adjectif communal renvoie à ce qui appartient ou qui se rapporte à la commune.

Une ***institution supracommunale*** est donc une institution qui est juridiquement au-dessus des institutions communales. Cela signifie qu'une institution supracommunale est une ***autorité administrative décentralisée qui bénéficie d'une autonomie organique vis-à-vis des autorités supérieures et inférieures***. L'autonomie organique dont bénéficie une institution supracommunale comporte deux dimensions, déjà identifiées par A. BUTTGENBACH¹⁹⁷. D'une part, l'institution supracommunale dispose d'une personnalité juridique propre. D'autre part, elle dispose d'un pouvoir propre de décision et/ou d'exécution, limité toutefois par le pouvoir de tutelle. En tant qu'autorité se situant au-dessus des communes, l'institution

¹⁹⁴ LE SAOUT R., « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires », *op. cit.*, pp. 761-763.

¹⁹⁵ HERBIET M., JURION B. et SIBILLE D., *La collaboration supracommunale en Wallonie. Rapport final*, *op. cit.*, p. 13.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 80.

¹⁹⁷ BUTTGENBACH A., *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1959, 2^e éd., pp. 103-104.

supracommunale peut donc prendre et/ou exécuter des décisions et des actions à la place des communes, dans un champ de compétences considéré comme « supracommunal ».

51. Elle se distingue de l'institution intercommunale dans la mesure où, tout d'abord, cette dernière ne gère qu'un intérêt communal bien déterminé ou plusieurs intérêts communaux bien déterminés. Autrement dit, l'objet de l'association intercommunale, dans le contexte belge et wallon, rentre dans la compétence de chaque commune associée. L'association intercommunale peut faire *plus grand* que la commune ; mais elle ne peut faire *autre chose*. Prenons un exemple : si toutes les communes d'une province sont associées, l'association intercommunale ne peut – sous prétexte qu'elle englobe tout le territoire provincial – prétendre régler des questions d'intérêt provincial¹⁹⁸. En tant qu'autorité au-dessus des communes, l'institution supracommunale pourrait, par contre, dépasser le champ de compétences des communes, en respectant tout de même la répartition des compétences prévues par les différentes règles constitutionnelles, légales et décrétales.

Par ailleurs, dans la mesure où l'objet de l'institution intercommunale est d'intérêt communal, cela signifie que les organes de cette institution sont composés de représentants des communes qui agissent au nom et pour le compte de l'ensemble des communes. Ces représentants n'agissent pas au nom d'une institution supérieure aux communes. À nouveau, en tant qu'autorité au-dessus des communes, l'institution supracommunale pourrait, en revanche, comporter des organes dont les membres sont pour partie des représentants des communes et pour partie des représentants de l'institution supracommunale.

Enfin, les intercommunales sont des opérateurs économiques et industriels, des outils « techniques » de mise en œuvre de politiques entre les communes. Par conséquent, ces intercommunales ne peuvent être la structure supracommunale. À cet égard, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique, Bernard ANSELME, déclarait lors des travaux parlementaires concernant le projet de décret relatif aux intercommunales wallonnes, que « par nature l'intercommunale ne s'occupe que de problèmes locaux. L'intercommunale n'est pas un pouvoir supracommunal mais intracommunal. Toute intercommunale est volontaire par nature »¹⁹⁹.

52. La création d'une institution supracommunale pourrait donc s'inscrire dans la vision d'un « fédéralisme décentralisé » en matière d'intérêt communal et supracommunal. Ce fédéralisme concrétiserait l'existence de deux niveaux de pouvoir autonomes (communal et supracommunal) ayant chacun leur autonomie organique dans leur sphère de compétence. À partir de cette définition de l'institution supracommunale, le tour d'horizon de la littérature scientifique permet de tirer trois enseignements principaux supplémentaires.

53. Premièrement, l'association *volontaire* de communes, dans une perspective ascendante, constitue le plus sûr moyen d'éviter l'échec d'une réforme qui est de nature à changer le paysage institutionnel wallon. Nombreux sont en effet les auteurs qui ont souligné les conséquences positives de ce type d'association quant au respect du principe d'autonomie communale, quant à l'importance du sentiment d'identité communale, quant à la

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 212.

¹⁹⁹ PARLEMENT WALLON, *Projet de décret relatif aux intercommunales wallonnes*, 17 octobre 1996, 167, n° 27, p. 21.

structuration des territoires et quant au poids que fait peser la type d'association promu initialement par les autorités politiques supérieures.

Premier enseignement : la promotion de l'association volontaire de communes implique la recherche d'une forme d'**intelligence territoriale**, synonyme de cohésion et d'homogénéité entre les communes qui cherchent à s'associer dans une perspective supracommunale. Cette promotion va également de pair avec une souplesse de la forme juridique à la base de l'association.

54. Deuxièmement, l'association volontaire de communes s'inscrit dans le **respect du principe d'attribution de compétences**, impliquant l'existence des bases juridiques fondant le transfert ou la délégation de compétences à partir d'autres niveaux de pouvoir. La promotion de l'attribution de compétences aux institutions supracommunales permet d'identifier les potentielles économies d'échelle ainsi que les formes d'inspiration mutuelle entre communes, les gains de pouvoir des élus locaux et les formes toujours possibles de concurrence entre institutions (supra)communales.

Deuxième enseignement : le respect du principe d'attribution des compétences doit consécutivement permettre d'identifier les formes de **mutualisation de certains services et d'animation de certains territoires** afin de permettre aux communes d'arriver à faire à plusieurs ce que qu'elles n'auraient pu faire seules.

55. Troisièmement, l'association volontaire de communes sur la base d'attribution de compétences comporte une **distribution du pouvoir entre différents organes** qui doivent susciter un sentiment de confiance auprès des citoyens. Cette distribution du pouvoir permet de soulever les risques d'absence de représentativité des communes et/ou des partis au sein des organes supracommunaux, les risques liés au transfert de responsabilités pouvant déposséder les communes et les risques d'une plus grande difficulté de gestion des territoires.

Troisième enseignement : la distribution du pouvoir entre différents organes (supra)communaux permet de souligner l'importance d'une représentation équitable des communes et d'une certaine souplesse (ou fluidité) de fonctionnement des organes supracommunaux. Autrement dit, il s'agit d'envisager un **véritable partage du pouvoir** qui est synonyme de vision concertée de l'exercice des compétences supracommunales. Une problématique reste toutefois en suspens : faut-il ou non garantir l'élection directe des organes supracommunaux ?

56. Quatrièmement, l'association volontaire de communes sur la base d'attribution de compétences suscitant une nouvelle distribution du pouvoir entre les organes (supra)communaux nécessite de se pencher sur son **financement**. D'une part, les sources de financement peuvent venir de subventionnements ou d'auto-financements. D'autre part, les interactions financières que les institutions (supra)communales nouent entre elles sont faites de concurrence, de collaboration et/ou de réductions de dépenses publiques.

Le financement des institutions supracommunales fait l'objet d'études aux conclusions contrastées ne permettant pas de tirer des conclusions probantes pour cet état de l'art.

57. Cinquièmement, compte tenu de l'absence d'études sur l'*affectedation du personnel communal* aux institutions supracommunales, il est impossible de tirer une quelconque conclusion en matière de fonction publique locale.

Partie II – La perspective de réforme

58. Dans le cadre d'une réforme de la supracommunalité, il convient d'être attentif à la condition qu'un transfert de compétences doit être lié à des prérequis en matière de composition des organes de décision.

En effet, en vertu des articles 162 et 165 de la Constitution, qu'il s'agisse d'intérêt communal, provincial, supracommunal, régional, communautaire ou fédéral, les instances gérant ces intérêts sont élues directement par la population. Comme le souligne Yves LEJEUNE, l'article 162 « contient une garantie fondamentale en tant qu'il consacre le principe de légalité dans l'organisation des pouvoirs locaux » au profit de ceux-ci. Il s'agit, une fois de plus, d'une application du principe de légalité au sens restreint qui confère à chacun la « garantie » que cette matière fasse l'objet de « règles adoptées par une assemblée démocratiquement élue »²⁰⁰.

Ainsi, dans le respect des principes constitutionnels, lors d'un transfert de compétences d'un intérêt communal vers une institution composée de plusieurs communes (par exemple, une intercommunale, une association de projet ou une asbl communale), le CDLD impose que les organes de ces institutions soient composés en application de la clé d'Hondt afin d'assurer une représentation démocratique de ceux-ci et ainsi, apporter une légitimité aux décisions prises.

59. Dès lors, dans le cadre d'une réforme de la supracommunalité, deux hypothèses se présentent :

- Hypothèse 1 : un encadrement juridique des initiatives existantes sans transfert de compétences et donc, sans création d'un niveau de pouvoirs ;
- Hypothèse 2 : une évolution des structures supracommunales vers un niveau de pouvoir et donc, avec un transfert de compétences. Comme le souligne l'UVCW²⁰¹, « pour créer d'autres formes de niveau de pouvoirs, une réforme de la Constitution est nécessaire ». Nous sommes donc contraints d'utiliser les formes actuellement permises par la Constitution.

A. L'hypothèse 1 : Encadrement juridique des initiatives existantes

60. Cette hypothèse vise à encadrer juridiquement les initiatives volontaires de supracommunalité et d'harmoniser leur fonctionnement.

61. Cet encadrement ne créerait **pas de niveau de pouvoir supplémentaire** : le pouvoir reste aux mains des communes associées et l'autonomie communale est dès lors préservée²⁰². La composition des organes de ces structures peut être consécutivement variable et ne pas correspondre à la représentation démocratique de ces associés. En d'autres termes, la clé D'Hondt pourrait ne pas s'appliquer. Ces instances auraient un pouvoir d'avis

²⁰⁰ LEJEUNE Y. *Droit Constitutionnel belge, op. cit.*, 4^{ème} éd., pp. 532-533.

²⁰¹ UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *La supracommunalité. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 7 juillet 2020, p. 8.

²⁰² L'UVCW insiste sur l'importance du respect de l'autonomie communale comme facteur de réussite des projets supracommunaux. UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *La supracommunalité. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 7 juillet 2020, p. 11.

et/ou de conseil sur la manière de gérer les intérêts communaux à une échelle supracommunale.

62. Juridiquement, deux options sont envisageables pour encadrer les initiatives actuelles :

- **L'option minimaliste** : à l'instar d'autres politiques (environnement²⁰³, sport²⁰⁴, enfance²⁰⁵, musée²⁰⁶...), la Région wallonne pourrait instaurer un **système de reconnaissance** des structures actuelles, avec des conditions de reconnaissance fixées dans un décret. Cette reconnaissance donnerait droit à un subventionnement. L'avantage de cette option est qu'elle permet de prendre en compte la diversité des structures sans imposer trop de modifications et ainsi rejoindre l'avis de l'UVCW qui demande à « ne pas trop rigidifier le système »²⁰⁷.
- **L'option structurelle** : le CDLD pourrait instaurer une **nouvelle forme d'association des communes** permettant aux communes de se concerter sur la politique et les projets à mener au niveau supracommunal. Cette option présente l'avantage d'uniformiser la composition et le fonctionnement des structures supracommunales existantes. A *contrario*, elle nécessitera des adaptations structurelles qui pourraient être bloquantes et nuire à la dynamique supracommunale ascendante.

63. Quelle que soit l'option choisie, cette hypothèse 1 viserait à permettre à plusieurs communes de s'entendre sur le développement de projets communs, à convenir entre elles. L'exécution de ces projets reste dépendante des décisions prises par les instances communales, élues directement par la population. De par cette dépendance aux pouvoirs décisionnels communaux, le risque est que ces projets supracommunaux ne soient pas pleinement mise en œuvre²⁰⁸.

De plus, vu l'absence de transfert de compétences des communes vers la structure supracommunale, la définition d'une stratégie supracommunale reste plus problématique et étroitement liée aux membres composants les organes de cette structure supracommunale. Rappelons à cet égard que nous avons montré que le type d'association promu initialement affecte durablement l'évolution des structures supracommunales²⁰⁹.

Vu les limites de l'hypothèse 1, nous proposons une seconde hypothèse plus ambitieuse.

64. Malgré l'absence de transfert de compétences vers la structure supracommunale, une mutualisation de certains services (juridiques, RGPD, bureau d'études, formation, recrutement, marchés publics, urbanisme...) peut être envisagée dans le cadre de la préparation ou l'exécution des décisions des communes associés. Cette mutualisation

²⁰³ Articles D.28-2 et suivants du Code wallon de l'environnement

²⁰⁴ Décret du 3 mai 2019 portant sur le mouvement sportif organisé en Communauté française.

²⁰⁵ Décret du 28 avril 2004 relatif à la reconnaissance et au soutien des écoles de devoirs.

²⁰⁶ Décret du 25 avril 2019 relatif au secteur muséal en Communauté française.

²⁰⁷ UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *La supracommunalité. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 7 juillet 2020, p.10.

²⁰⁸ Voy. le paragraphe 29.

²⁰⁹ Voy. le paragraphe 34.

permettrait de rationaliser les coûts, d'augmenter le niveau de service rendu aux citoyens²¹⁰, de permettre un échange de bonnes pratiques ou encore de faire face à la pénurie de personnel que certaines communes rencontrent. Une convention entre communes déterminera les modalités de prise en charge des coûts de cette mise en commun par chacune des communes concernées.

Cette mise en commun se doit toutefois de respecter la législation sur les marchés publics et plus spécifiquement les conditions d'une relation « in house »²¹¹. Comme l'indique la circulaire de la Région wallonne du 27 juillet 2018 relative au « contrôle in house », la réglementation relative aux marchés publics exclut de son champ d'application les relations contractuelles qui rencontrent les conditions d'un « contrôle in house » visé à l'article 30 de la loi du 17 juin 2019 relative aux marchés publics. **Quatre critères cumulatifs** doivent être remplis pour pouvoir invoquer le « contrôle in house » :

1- Qualité des parties (art. 30, §3, al. 1^{er} de la loi)

La circulaire précitée précise que le marché public doit concerner un pouvoir adjudicateur (une commune par exemple) et une personne morale de droit public ou privé (la structure supracommunale par exemple).

2- Existence d'un contrôle analogue (art. 30, §3, al. 1, 1° et al. 2 de la loi)

Le contrôle analogue peut revêtir différentes formes (vertical, horizontal ou conjoint). Dans le cas des relations entre des pouvoirs adjudicateurs (communes par exemple) et une structure supracommunale, il est question de **contrôle analogue conjoint**, à savoir un contrôle par un ensemble de pouvoirs adjudicateurs qui peuvent lui confier directement des missions à titre onéreux.

Ainsi, le pouvoir adjudicateur (la commune) doit exercer, conjointement avec d'autres pouvoirs adjudicateurs, un contrôle sur la structure à qui il compte confier une mission, analogue à celui qu'il exercerait sur ses propres services.

Un tel contrôle est rencontré si les conditions suivantes sont réunies :

- Les **organes décisionnels de la structure supracommunale sont composés de représentants de tous les pouvoirs adjudicateurs participants**, une même personne pouvant représenter plusieurs pouvoirs adjudicateurs participants ou l'ensemble d'entre eux.
- Ces pouvoirs adjudicateurs sont en mesure **d'exercer conjointement une influence décisive sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes** de la structure supracommunale.
- La structure supracommunale ne poursuit **pas d'intérêts contraires** à ceux des pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent. Ce point est, de facto, rencontré vu qu'il s'agit de l'essence même de la structure supracommunale.

3- Critère de l'activité (art. 30, §3, al. 1^{er}, 2° et §4 de la loi)

Plus de 80% des activités doivent être exercées dans le cadre de l'exécution des tâches qui lui sont confiées par les pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent ou par d'autres personnes morales contrôlées par les mêmes pouvoirs adjudicateurs. Ce pourcentage d'activités peut être déterminé en fonction du chiffre d'affaires total moyen. Ce point sera également rencontré vu l'objectif poursuivi par la structure supracommunale.

²¹⁰ Voy. le paragraphe 36.

²¹¹ Article 30 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics.

4- Absence de participation directe de capitaux privés (art. 30, §3, al. 1^{er}, 3^o de la loi)

La structure supracommunale ne doit pas comporter de participation directe de capitaux privés sauf certaines exceptions. Concernant le respect de ce critère, certaines structures supracommunales actuelles ont, parmi leurs associés, des personnes privées. Si ces personnes privées restent associées à la structure, les communes ne pourront alors mettre en commun certains services.

B. L'hypothèse 2 : Evolution des structures supracommunales vers un niveau de pouvoir

65. Cette hypothèse vise à permettre à la structure supracommunale de décider d'une vision, d'une stratégie à l'échelle de son territoire²¹² et d'en assurer son exécution, avec l'aide de ses associés.

66. Dans ce cadre, les communes pourront se dessaisir de certaines politiques au profit de la structure supracommunale à laquelle elle est associée. Dès l'instant où il y a un dessaisissement d'un intérêt communal au profit d'une autre structure, il convient que les organes de décision de cette structure soient représentatifs. Juridiquement, deux options sont envisageables :

- Une **représentation indirecte** : à ce jour, le CDLD contient une série de formes juridiques permettant à la commune de se dessaisir de la gestion d'un intérêt communal (intercommunale, association de projets et asbl communale). Ces diverses formes peuvent parfaitement convenir à la gestion supracommunale d'un intérêt communal déterminé. Une précédente étude de l'Université de Liège sur la supracommunalité²¹³ préconisait ainsi la constitution d'une « Communauté urbaine » sous forme d'une intercommunale. Il pourrait également être envisagé de créer une nouvelle forme juridique, que l'on pourrait dénommer « communauté supracommunale », avec des organes de décision représentatifs. Toutefois, nous ne voyons pas l'utilité de créer une autre forme dont les objectifs pourraient être rencontrés par les formes existantes.
- Une **représentation directe** : en vertu de la Constitution et de la Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Régions sont compétentes pour organiser les élections provinciales, communales, des collectivités supracommunales ainsi que des agglomérations et fédérations de communes.

Deux possibilités sont dès lors envisageables :

- Soit un niveau de pouvoir intermédiaire entre les communes et les provinces est constitué en utilisant les formes juridiques des **agglomérations et fédérations de communes**. Ce niveau de pouvoir a

²¹² Voy. le paragraphe 33.

²¹³ HERBIET M., JURION B. et SIBILLE D., *La collaboration supracommunale en Wallonie. Rapport final, op. cit.*, pp. 335 et suivantes.

été instauré par la loi du 26 juillet 1971 et, depuis la régionalisation du droit communal, a été intégré dans le CDLD.

Malgré leur existence juridique dans la réglementation, celles-ci n'ont pas été mises en œuvre au niveau wallon. Comme le relevait la précédente étude de l'Université de Liège sur la supracommunalité²¹⁴, la crainte d'une atteinte à l'autonomie communale, le risque de vider les communes de leur substance et les règles de composition des organes des agglomérations et fédérations de communes sont mis en avant pour justifier cet échec.

À la lecture de l'avis de l'UVCW du 17 juillet 2020 sur la supracommunalité, les raisons de cet échec semblent toujours bien d'actualité.

- Soit la **création de collectivités supracommunales** en **remplacement des provinces**, tel que permis par la Constitution depuis 2014. Cette hypothèse permettrait d'aboutir à une vraie dynamique supracommunale, avec un pouvoir de décision réelle à cette échelle. Le territoire de ces collectivités supracommunales correspondrait davantage aux réalités supracommunales, qui, pour certaines d'entre elles, s'approchent du territoire actuel de certaines provinces.

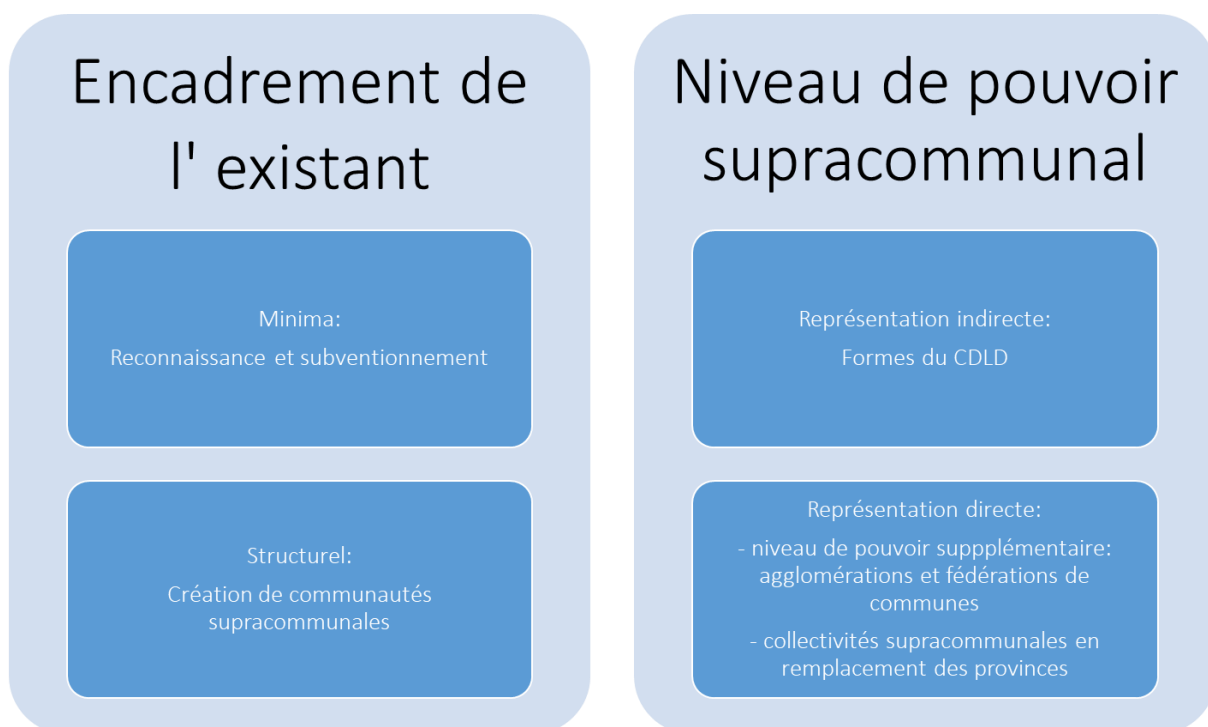
67. Ces deux possibilités se doivent de respecter les prescrits constitutionnels énoncés à l'article 162, à savoir :

- L'élection directe des membres des conseils ;
- L'attribution aux conseils de tout ce qui est d'intérêt « supracommunal », sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine ;
- La décentralisation d'attributions vers ces institutions ;
- La publicité des séances des conseils dans les limites établies par la loi ;
- La publicité des budgets et des comptes ;
- L'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé.

À la différence de l'hypothèse 1, au niveau du financement, ces structures bénéficieront d'un pouvoir fiscal en vertu de l'article 170 de la Constitution.

68. Il pourrait être envisagé, dans un premier temps, d'encadrer les initiatives existantes pour ensuite, évoluer vers un niveau de pouvoir décisionnel supracommunal.

²¹⁴ *Ibid.*, p. 24.



C. Les pistes d'encadrement juridique des initiatives actuelles

69. Dans le cadre de la présente étude, nous n'aborderons que les deux pistes visant à encadrer les initiatives actuelles, c'est-à-dire sans transfert de compétences.

1. La reconnaissance des structures existantes

70. La reconnaissance est un acte unilatéral par lequel l'autorité administrative compétente, agissant en vertu de la Loi, reconnaît, moyennant le respect d'une série de conditions fixées dans la réglementation, l'exercice d'une activité par une personne, qu'elle soit privée ou publique. Elle s'apparente, d'une certaine manière, à une autorisation sans toutefois être assortie d'une interdiction globale d'exercer cette activité sans cette reconnaissance.

71. Ce procédé juridique permet généralement d'encadrer et d'objectiver le subventionnement de certaines activités qui réunissent les conditions constatées par la délivrance de la reconnaissance.

72. L'octroi de cette reconnaissance, et de son subventionnement éventuel, est accompagné très généralement d'un contrôle administratif, plus ou moins contraignant, de l'activité.

73. Appliqué à la supracommunalité, il pourrait dès lors être envisagé d'adopter un décret instaurant une procédure de reconnaissance et de soutien à la supracommunalité.

Ce décret²¹⁵, et son arrêté d'exécution, devront prévoir :

- Les conditions auxquelles doivent répondre les structures pour bénéficier de la reconnaissance : tels que, par exemples, des impositions minimums au niveau de l'activité exercée, la forme juridique à revêtir²¹⁶, une couverture territoriale suffisante, des impositions quant aux associés présents dans la structure, des impositions en termes de financement, etc. ;
- La procédure d'octroi de la reconnaissance : le contenu du dossier de demande de reconnaissance, l'autorité compétente, le délai, la durée de la reconnaissance octroyée, la procédure de renouvellement, etc. ;
- La procédure d'octroi de la subvention éventuelle : le contenu du dossier de demande de subvention, l'autorité compétente, la nature et le montant de la subvention octroyée, les modalités de liquidation de la subvention, les modalités du contrôle de la bonne utilisation de la subvention, etc. ;
- Les modalités quant à la suspension ou au retrait de la reconnaissance ou du subventionnement, etc. ;
- Les modalités de l'évaluation globale de la reconnaissance : un Comité d'accompagnement peut être institué à cet effet.

Les modalités de la reconnaissance et du subventionnement éventuel peuvent s'inspirer de l'appel à projets « Soutien aux projets supracommunaux ».

74. Quant au pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative compétente en matière de délivrance de la reconnaissance, plusieurs possibilités peuvent être envisagées. Le texte peut opter :

- pour une compétence totalement liée : dès l'instant où une structure remplit les conditions fixées par la réglementation, l'autorité administrative doit octroyer la reconnaissance ;
- pour un pouvoir discrétionnaire : même si une structure remplit toutes les conditions, l'autorité administrative bénéficie d'un pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité d'octroyer ou non la reconnaissance. En cas de refus, comme tout acte administratif, il conviendra de motiver la décision de refus de cette reconnaissance, afin de démontrer notamment le respect du principe d'égalité de traitement.

2. La création des communautés supracommunales

75. L'approche proposée est de créer des communautés supracommunales dont le socle minimal pourrait évoluer vers un niveau de pouvoir décisionnel (agglomérations/fédérations de communes ou collectivités supracommunales).

Nous proposons un encadrement juridique articulé autour de onze dimensions.

²¹⁵ Il appartient au décret de fixer les règles essentielles relatives aux conditions d'octroi des subventions, ainsi qu'à leur calcul, leur liquidation et leur contrôle ; c'est en effet au législateur qu'il appartient d'arrêter ces règles. Voy. CONSEIL D'ÉTAT, Avis n°54.015/4, 15 octobre 2013.

²¹⁶ À noter que s'il est imposé une forme juridique spécifique pour avoir la reconnaissance ou que certaines formes juridiques sont exclues (comme l'intercommunale), il conviendra de motiver les raisons pour lesquelles cette forme juridique est nécessaire ou exclue pour rencontrer l'objectif de la reconnaissance. Voy. CONSEIL D'ÉTAT, Avis n°54.015/4, 15 octobre 2013.

a) La base légale de la création d'une communauté supracommunale

76. En vertu de l'article 162 de la Constitution et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Régions sont compétentes pour organiser l'association entre communes ainsi que la tutelle à exercer sur celles-ci.

Ainsi, sans une base légale spécifique, les communes ne peuvent s'associer entre elles²¹⁷. Dès lors, il convient de donner une base légale aux communes pour s'associer sous forme d'une « communauté supracommunale ». Nous proposons :

« Plusieurs communes, avec un minimum de [...], peuvent, dans les conditions prévues par le présent Livre, chapitre, ..., créer une structure de coopération dotée de la personnalité juridique.

Ces associations sont dénommées communautés supracommunales.

Les communes associées à ces associations doivent couvrir un territoire d'un seul tenant représentant au minimum 50.000 habitants. Une commune ne peut s'associer qu'à une seule communauté supracommunale. »

77. Tel qu'évoqué précédemment, pour garantir son succès, l'initiative de la création d'une telle structure doit être ascendante, être le fruit d'une démarche volontaire des communes²¹⁸.

78. Afin de correspondre à un espace cohérent d'un point de vue géographique et communautaire, une communauté supracommunale devrait contenir un minimum de communes (à définir) et d'un seul tenant et ce, afin de faciliter le développement de politiques supracommunales. De notre analyse, une couverture de minimum 50.000 habitants nous semble un seuil minimum²¹⁹.

79. En outre, nous proposons qu'une commune ne puisse s'associer qu'à une seule communauté supracommunale. Une possibilité d'affiliation multiple risquerait de multiplier les structures, d'engendrer des difficultés dans la mise en œuvre des politiques supracommunales ainsi que des subventions croisées.

b) Les missions des communautés supracommunales

80. Une communauté supracommunale pourrait être créée pour :

- Favoriser les échanges, la concertation et le partage d'information entre les communes associées ;
- Coordonner les initiatives et renforcer le développement territorial à l'échelle supracommunale en accélérant la mise en œuvre de projets structurants au bénéfice des communes ;

²¹⁷ DURVIAUX A. L. et GABRIEL I., *Droit administratif. Tome 2. Les entreprises publiques locales en Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, coll. « Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège », 2012, p. 110.

²¹⁸ Voy. les paragraphes 28 et 34.

²¹⁹ Voy. les paragraphes 19, 24 et 36.

- Assurer l'animation et la coordination stratégique visant au développement territorial commun des associés ;
- Assurer une mutualisation de certains services et de certaines dépenses en vue notamment de générer des économies d'échelle, d'augmenter le niveau de service rendu aux citoyens²²⁰ ou encore faire face à la pénurie de personnel. À titre d'exemple, la Communauté supracommunale pourrait mutualiser certains services transversaux (par exemples informatique, juridique, bureau d'études...), mutualiser la réalisation de certains projets et mettre en place des centrales d'achat ou des marchés conjoints, entre autres ;
-

81. Dans le cadre d'une évolution du rôle des communautés supracommunales vers un niveau de pouvoir supracommunal (hypothèse 2), le CDLD pourrait prévoir les compétences pour lesquelles les communes pourraient se dessaisir de leur pouvoir de décision au profit de cette structure supracommunale. À titre illustratif, l'article L2111-5 du CDLD, qui organise les attributions des agglomérations et fédérations de communes, dispose qu'elles encouragent la coordination des activités des communes et liste une série de matières devant ou pouvant être transférées.

c) La procédure d'autorisation de création d'une communauté supracommunale

82. La création d'une communauté supracommunale devrait être soumise à **l'autorisation du Gouvernement wallon** afin de s'assurer du respect des conditions susvisées (conditions de création et missions).

Le texte pourrait prévoir :

« La création d'une communauté supracommunale est soumise à l'autorisation du Gouvernement wallon.

Le projet d'acte constitutif de la communauté supracommunale, accompagnés de ses pièces justificatives, est transmis au Gouvernement wallon.

L'autorisation de créer une communauté supracommunale peut être refusé pour violation de la loi ou lésion à l'intérêt général.

Le Gouvernement prend sa décision dans les [...] jours de la réception du projet d'acte et de ses pièces justificatives. Le Gouvernement peut proroger le délai qui lui est imparti pour exercer son pouvoir d'une durée maximale égale à la moitié de ce délai. A défaut de décision dans le délai, l'acte est censé être refusé. »

83. Cette autorisation permettra alors à la communauté supracommunale d'être éligible à d'éventuelles subventions de la Région wallonne²²¹. À la différence de la procédure de reconnaissance, cette autorisation est assortie d'une interdiction d'instituer une communauté supracommunale sans autorisation.

²²⁰ Voy. le paragraphe 36.

²²¹ Voy. le paragraphe 102.

d) Les associés des communautés supracommunales

84. Étant dans une démarche ascendante de la supracommunalité, nous proposons que seules les communes puissent être des associés de la communauté supracommunale.

85. Par contre, les statuts de la communauté supracommunale pourraient prévoir la présence d'invités (permanents ou occasionnels) au sein du conseil de la communauté supracommunale. Parmi ces invités permanents, nous pourrions retrouver d'autres personnes morales de droit public (province, intercommunale, ...), voire de partenaires socio-économiques et politiques, comme le propose l'UVCW²²².

e) La forme juridique

86. Dans une perspective d'évolution du modèle de la communauté supracommunale, nous proposons d'instaurer un modèle *sui generis*, c'est-à-dire une forme juridique créée spécifiquement pour ces communautés supracommunales. Le décret devrait prévoir que ces communautés supracommunales exerceront des missions de service public et à ce titre, seront des personnes morales de droit public.

87. En outre, il conviendra d'organiser cette forme *sui generis* en définissant, notamment :

- Les modalités de sa création²²³, le contenu minimum des statuts²²⁴ et les conditions d'adoption et de modification de ceux-ci ;
- Les organes de la communauté comprenant leur composition, leur fonctionnement et leurs compétences ;
- La tutelle applicable sur les décisions adoptées ;
- Les modalités de financement de ces structures ;
- Les dispositions applicables au personnel.

88. Afin d'éviter un vide juridique sur certains aspects, il est toujours envisageable pour le législateur de renvoyer à certaines dispositions du Code des Sociétés et des Associations (ci-après CSA). Ainsi, il pourrait être renvoyé, *mutatis mutandis*, aux dispositions du CSA relatives aux asbl pour ce qui n'est pas organisé par le CDLD.

Cette manière de procéder permet d'éviter de détricoter les dispositions applicables aux asbl communales.

89. Dans une telle perspective, il conviendra aux initiatives supracommunales de procéder à une transformation de leur forme juridique afin de se conformer aux dispositions régissant les communautés supracommunales.

²²² Voy. le paragraphe 41.

²²³ Voy. le paragraphe 82.

²²⁴ Nom de la Communauté supracommunale, objet, siège social, durée, associés, organes, affectation des bénéfices éventuels, etc.

90. Et enfin, l'adoption de ce modèle *sui generis* permettra, si telle est la volonté politique, de faire évoluer ces communautés supracommunales vers des agglomérations/fédérations de communes ou des collectivités supracommunales.

f) Les organes de la communauté supracommunale

91. Nous proposons que chaque communauté supracommunale soit composée d'un conseil et, éventuellement, d'un collège exécutif ci-après dénommé « collège ».

Le Conseil

92. Comme proposé par l'UVCW²²⁵, nous proposons que le conseil soit composé des leaders des majorités locales, à savoir les **bourgmestres des communes** associées. Le système électoral communal wallon imposant que le bourgmestre soit la personne qui a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité²²⁶, ce dernier bénéficie d'une certaine légitimité.

Afin d'éviter que certaines communes ne soient pas représentées en cas d'absence de leur bourgmestre, il conviendra de prévoir une possibilité de délégation à un échevin, choisi par le bourgmestre de la commune concernée.

93. Tel qu'indiqué ci-avant, les statuts pourront prévoir que le conseil peut avoir des invités, permanents ou occasionnels (par exemple provinces, intercommunales et partenaires socio-économiques et politiques, entre autres). Ces invités n'auront pas de droit de vote, mais uniquement une voix consultative.

94. Le conseil choisira également un président et un vice-président en son sein. Nous proposons qu'ils soient issus de groupes politiques démocratiques différents, à l'instar des dispositions applicables aux intercommunales²²⁷.

Le décret devra également fixer un quorum de vote et éventuellement, un quorum de présence. Le quorum de présence est le quorum à atteindre pour pouvoir prendre une décision (majorité, majorité spéciale, présence de tous les membres...). Le quorum de vote est le quorum qu'il convient d'atteindre pour qu'une décision soit adoptée (majorité, majorité spéciale, unanimité).

Le Collège

95. Étant donné que certaines structures actuelles sont composées d'un nombre important de communes, afin d'être efficace, il peut être utile de constituer un collège. Le décret pourrait laisser la liberté aux communautés supracommunales de décider de l'opportunité ou non de mettre en place cet organe restreint de gestion.

²²⁵ UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *La supracommunalité. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 7 juillet 2020, p. 13.

²²⁶ Article L1123-4 du CDLD.

²²⁷ Article L1523-18, §5 du CDLD.

96. Il convient que celui-ci soit composé de membres du conseil, désignés par celui-ci. Au niveau du nombre, nous conseillons un nombre **maximum de cinq personnes**, à l'instar des autres associations de communes organisés par le CDLD.

97. La proposition de composer le collège des bourgmestres des communes associés pourrait entrer en conflit avec l'interdiction de cumul de plus de trois mandats exécutifs. En effet, l'article L1531-2, §2 du CDLD interdit à tout membre d'un conseil communal, dont le bourgmestre, d'exercer dans les intercommunales, les associations de projet ou les sociétés à participation publique locale significative auxquelles sa commune est associée, plus de trois mandats exécutifs. Il convient d'entendre un mandat qui confère un pouvoir délégué de décision ou s'exerçant dans le cadre d'un organe restreint de gestion.

En vertu de l'article L5111-1, alinéa 1, 10° du CDLD une « société à participation publique locale significative » est une « société répondant aux critères suivants :

- a) être une société de droit belge ou dont un siège d'exploitation est établi en Belgique ;
- b) ne pas être une intercommunale, une association de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, une régie communale ou provinciale autonome, une ASBL communale ou provinciale, une association de projet, une société de logement, un organisme visé à l'article 3 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou à l'article 3 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution , les entreprises d'assurance et de réassurance, les fonds de pension ainsi que tout autre organisme ou société qui, en vertu de la législation fédérale, fait l'objet d'un contrôle par l'Autorité des Services et Marchés financiers ou la Banque Nationale de Belgique ;
- c) et dans laquelle une ou plusieurs communes, provinces, C.P.A.S., intercommunales, régies communales et provinciales autonomes, associations de projet, association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sociétés de logement, ou personne morale ou association de fait associant plusieurs des autorités précitées détiennent seules, ou conjointement avec la Région wallonne, un organisme visé à l'article 3, § 1er à § 7, alinéa 1er, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou à l'article 3, § 1er à § 5, alinéa 1er, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, directement ou indirectement une participation au capital supérieure à cinquante pourcents du capital; ou désignent plus de cinquante pourcents des membres du principal organe de gestion ».

98. La communauté supracommunale pourrait être assimilé à une société publique à participation locale significative. Dès lors, afin de permettre aux bourgmestres d'être les moteurs de la communauté supracommunale, il conviendrait de préciser que ces communautés ne sont pas des sociétés publiques à participation locale significative.

g) La tutelle régionale

99. La communauté supracommunale, dans sa version « hypothèse 1 », n'étant pas un niveau de pouvoir et n'ayant donc pas de pouvoir de décision, celui-ci restant aux mains des communes, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire de la soumettre au contrôle de tutelle.

100. Par contre, les structures « hypothèse 2 », impliquant un transfert de compétences des communes vers la structure supracommunale, il convient de les soumettre au contrôle de tutelle tel qu'organisé par le CDLD et imposé par la Constitution.

h) Le financement

101. Comme nous le retrouvons classiquement pour d'autres structures, le texte pourrait prévoir :

« La communauté supracommunale peut contracter des emprunts, accepter des libéralités et recevoir des subventions des pouvoirs publics. »

102. Les subventions des pouvoirs publics visent tant des subventions de la Région wallonne que des dotations des communes selon une clé de répartition fixé dans les statuts. Au niveau des subventions régionales, le décret pourrait prévoir une habilitation au Gouvernement wallon de fixer les subventions qui pourraient être octroyées à ces structures (par exemple en fonction du nombre d'habitants) et leurs destinations (par exemple, les frais de fonctionnement et les investissements, entre autres).

103. Concernant le financement de projets à l'échelle de la communauté supracommunale, au travers par exemple la création d'un Fonds d'investissements supracommunal, la structure dans sa version « hypothèse 1 », c'est-à-dire sans transfert de compétence, ne peut être envisagée. Comme évoqué précédemment²²⁸, le pouvoir de décision reste aux mains des communes et il convient à celles-ci de mettre en œuvre et de financer les projets qui seraient proposés par la communauté supracommunale. Un tel Fonds pourrait par contre être constitué dans l'hypothèse 2.

104. Concernant le pouvoir fiscal, celui-ci est octroyé par l'article 170 de la Constitution. Dès lors, les communautés supracommunales « hypothèse 1 » ne pourront pas en bénéficier ; seules les agglomérations/fédérations de communes ou les collectivités territoriales institués conformément à la Constitution peuvent en bénéficier.

i) Le personnel

105. Nous proposons que le personnel de la communauté supracommunale soit soumis au régime contractuel. Il pourra également être mis à disposition par les communes associées.

D'autres précisions dans le décret ne sont pas nécessaires. Les législations relatives au contrat de travail ainsi que celles relatives à la mise à disposition du personnel communal s'appliqueront *de facto*.

²²⁸ Voy. le paragraphe 61.

106. Nous laissons le choix au législateur d'autoriser l'implémentation d'un régime statutaire au sein des communautés supracommunales, notamment au regard du coût du financement des pensions de ce type de personnel.

j) La perte de mandat

107. Il convient de préciser que les membres du conseil et du collège dont le mandat prend fin sont réputés démissionnaires de plein droit du conseil et du collège de la communauté supracommunale.

k) La rémunération des mandats et des frais

108. Nous proposons que les mandats exercés dans la communauté supracommunale soit exercés à titre gratuit. Vu la mission de ces communautés supracommunales, ce mandat est le prolongement direct du mandat originaire communal.

Il conviendrait également d'ajouter les communautés supracommunales à l'article L6451-1, §1^{er}, alinéa 2 du CDLD qui organise le remboursement des frais liés à l'exercice d'un mandat.

Partie III – La bibliographie

1. ABIDI Z., LEPRINCE M. et MERLIN V., « Power Inequality in Inter-municipal Structures: The Simulated Impact of a Reform in the Case of the Municipalities in Western France », *Économie & prévision*, 2020, vol. 1, n° 217, pp. 65-87.
2. ALBERT J.-L., « Après l'intercommunalité, quoi ? », *Revue française d'administration publique*, 2015, vol. 4, n° 156, pp. 981-988.
3. BEAUFAYS J., *Histoire politique et législative de la Belgique*, Liège, Les Éditions de l'Université de Liège, coll. « Études et Recherches », 2003, n° 56, 5^e éd., 202 p.
4. BEHRENDT Ch., BOUHON F., PIRONNET Q., FERON L. et VROUX Z., *Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes. Rapport définitif*, 28 mars 2018, 278 p.
5. BEL G., DIJKGRAAF E., FAGEDA X. et GRADUS R., « Similar problems, different solutions: comparing refuse collection in the Netherlands and Spain », *Public administration*, 2010, vol. 88, n° 2, pp. 479-495.
6. BEL G., FAGEDA X. et MUR M., « Why Do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services? An Empirical Analysis », *Local Government Studies*, 2013, vol. 39, n° 3, pp. 435-454.
7. BEL G. et WARNER M. E., « Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis », *Journal of Economic Policy Reform*, 2016, vol. 19, n°2, pp. 91-115.
8. BENCHENDIKH Fr., DESAGE F., GRALEPOIS M., GUERANGER D. et LAJARGE R., « Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ? », *Rapport de recherche PUCA/DGALN*, 2011, 5 p.
9. BERGHOLZ Ch., « Inter-municipal cooperation in the case of spillovers : evidence from Western German municipalities », *Local Government Studies*, 2018, vol. 44, n° 1, pp. 22-43.
10. BERGHOLZ Ch. et BISCHOFF I., « Citizens' support for inter-municipal cooperation: evidence from a survey in the German state of Hesse », *Applied Economics*, 2019, vol. 51, n° 12, pp. 1268-1283.
11. BINET M.-E., GUENGANT A. et LEPRINCE M., « Superposition des collectivités territoriales, dépenses publiques locales et hétérogénéité spatiale. Le cas des villes françaises de plus de 50.000 habitants », *Revue économique*, 2010, vol. 61, n° 6, pp. 1111-1122.
12. BISSON Fr., BONNET J. et LEPELLEY Dominique, « La détermination du nombre de délégués au sein des structures intercommunales : une application de l'indice de pouvoir de Banzhaf », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2004, pp. 259-281.
13. BLAESCHKE Fr., « What drives small municipalities to cooperate ? Evidence from Hessian municipalities », *MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics*, 2014, n° 14, 48 p.
14. BOLGHERINI S., « Local Government and Inter-Municipal Cooperation in Italy and Germany », *Occasional Papers, Politische Italien-Forschung*, 2011, 64 p.
15. BONIVER V., HAROU R. et SINZOT A., « La construction d'une politique d'agglomération en Région wallonne », *Conférence Permanente du Développement Territorial*, 2011, n° 11, 21 p.
16. BOUHON F., « Belgique. Mille-feuille institutionnel et intercommunalité. Moelleux ou indigeste ? », *Population & Avenir*, 2020, vol. 3, n° 748, pp. 14-16.
17. BRUTEL Ch. et LEVY D., « Le nouveau zonage en bassins de vie de 2012 », *Institut national de la statistique et des études économiques*, 2012, n° 1425.
18. CASSETTE A. et PATY S., « La concurrence fiscale entre communes est-elle plus intense en milieu urbain qu'en milieu rural ? », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, 2006, n° 78, pp. 5-30.
19. CASULA M., « A contextual explanation of regional governance in Europe: insights from inter-municipal cooperation », *Public Management Review*, 2020, vol. 22, n°12, 1819-1851.
20. CHARLOT S., PATY S. et PIGUET V., « Intercommunalité et fiscalité directe locale », *Économie et statistique*, 2008, n° 415-416, pp. 121-140.
21. CHARLOT S., PATY S. et PIGUET V., « Les enjeux de la fiscalité locale : des collectivités rurales prises entre interactions fiscales et forces d'agglomération », *INRA sciences sociales*, 2011, n° 5, pp. 1-4.
22. CLARIMONT S., ALDHUY J. et LABUSSIÈRE O., « Les recompositions territoriales face à la faible densité : comparaison des 'pays' aquitains et des comarcas aragonaises », *Annales de géographie*, 2006, vol. 1, n° 647, pp. 26-48.

23. CULOT F., « La supracommunalité en Province de Liège. De la Province de Liège à Liège Métropole », *Note de synthèse du groupe de travail de la Fédération provinciale du MR sur la supracommunalité*, décembre 2017, 67 p.
24. DEFFIGIER C., « Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe », *Revue française d'administration publique*, 2007, vol. 1, n° 121-122, pp. 79-98.
25. DELANNOY M.-A., RIEU J. et PALLEZ Fr., « Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs », *Politiques et Management Public*, 2004, vol. 22, n°2, pp. 75-93.
26. DEMAZIÈRE Ch., « La création récente de gouvernements métropolitains : regard sur l'Angleterre et la France », *Actes du colloque « La Fabrique des Métropoles »*, 2018, pp. 53- 58.
27. De ROECK G., « La supracommunalité. Avis d'initiative de l'Union des Villes et Communes de Wallonie », *Mouvement communal*, 2020, vol. 561, pp. 36-47.
28. DESMOULIN G., « Un mythe visant à affirmer la démocratie financière locale : la délibération financière municipale », *Gestion & Finances Publiques*, 2021, vol. 1, n° 1, pp. 56-57.
29. DIA I. et KAMWA É., « Le pouvoir de vote dans les établissements publics de coopération intercommunale de la Martinique et de la Guadeloupe », *Économie et institutions*, 2020, vol. 28, pp. 1-18.
30. DORÉ G., « Le bouleversement territorial en France : analyse et enjeux », *Population & Avenir*, 2018, vol. 736, n°1, pp. 4-7.
31. DUMONT G.-F., « La démocratie se construit par le bas », in ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (dir.), *Ensemble, inventons la commune du xxie siècle*, Paris, 2016, pp. 18-22.
32. DUMONT G.-D., « Intercommunalité ou 'supracommunalité' », *Population & Avenir*, 2018, vol. 5, n° 740, p. 3.
33. DUMONT H., EL BERHOUMI M. et HACHEZ I. (dir.), *La Sixième Réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis*, Bruxelles, Larcier, 2015, 246 p.
34. DURVIAUX A. L. (avec la collaboration de D. FISSE), *Droit administratif. Tome 1. L'action publique*, Bruxelles, Larcier, coll. « Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège », 2011, 470 p.
35. DURVIAUX A. L. et GABRIEL I., *Droit administratif. Tome 2. Les entreprises publiques locales en Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, coll. « Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège », 2012, 232 p.
36. ECOFFEY F. et PFLIEGER G., « Évaluation des coûts et des modalités de financement de l'étalement urbain pour les services d'eau potable », *Flux*, 2010, vol. 1, n° 79-80, pp. 16-33.
37. ÉMOND C., « Pourquoi transférer des actions d'aide sociale facultative au niveau supra-communal ? », *Revue française d'économie*, 2015, vol. xxx, n° 1, pp. 99-135.
38. FEDELE M. et MOINI G., « Italy : The Changing Boundaries of Inter-municipal Cooperation », in HULST R. et VAN MONTFORT A. (éd.), *Intermunicipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer, 2007, pp. 117-138.
39. FRÈRE Q., LEPRINCE M. et PATY S., « The Impact of Intermunicipal Cooperation on Local Public Spending », *Urban Studies*, 2014, vol. 51, n° 8, pp. 1741-1760.
40. FURLAN P., *De la ville aux bassins de vie. Entretiens avec Marcel Leroy*, Liège, Luc Pire, 2012, 155 p.
41. GALLET C., « L'intercommunalité dans la régulation publique territoriale. Le cas de deux communautés d'agglomération franciliennes », *Géographie, économie, société*, 2014, vol. 16, n° 2, pp. 183-206.
42. GERBAUX Fr. et PAILLET A., « Supracommunalité et intercommunalité de base : quelles articulations ? », *Revue de géographie alpine*, 2000, t. 88, n° 1, pp. 35-43.
43. GIRAUT Fr., « Grand Genève : un défi mis en mots », *La Tribune de Genève*, 2012, n° 6.
44. GOETHALS Ch., « La physionomie des intercommunales en Belgique », *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 2017, 11 p.
45. GORS B., « De nouvelles formes de coopération communale en Région wallonne », *Administration publique*, 2006, n° 2, pp. 144-163.
46. GRANDJEAN G., *Étude comparative en termes de ressources humaines. Communes de la Province de Luxembourg*, Liège, Institut de la décision publique, 2017, 87 p.

47. GUÉRANGER D., « L'intercommunalité, créature de l'État. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, 2008, vol. 58, n° 4, pp. 595-616.
48. HERBIET M., JURION B. et SIBILLE D., *La collaboration supracommunale en Wallonie. Rapport final*, 15 septembre 1999, Liège, Université de Liège, 361 p.
49. HONTA M., « Sport et intercommunalité : quels enjeux pour la définition des politiques départementales et l'articulation de l'action publique sportive locale ? », *Staps*, 2008, vol. 2, n° 80, pp. 115-136.
50. HONTA M., « La fabrique intercommunale de l'équité territoriale : tensions et renoncements », *Gérontologie et société*, 2020, vol. 42, n° 2, pp. 233-248.
51. HULST R. et van MONTFORT A., « Institutional features of inter-municipal cooperation : Cooperative arrangements and their national contexts », *Public Policy and Administration*, 2012, vol. 27, n° 2, pp. 121-144.
52. KERROUCHE É., « Bilan de l'intercommunalité à la française dans une perspective européenne : une réforme territoriale incomplète », *Revue française d'administration publique*, 2012, vol. 1, n° 141, pp. 37-53.
53. KÜBLER D., « Governing the metropolis: towards kinder, gentler democracies », *European Political Science*, 2012, n° 11, pp. 430-445.
54. LAES J.-C., « Fiscalité fédérale, régionale et locale : histoire d'un ménage (fiscal) à trois (Première partie) », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2015, vol. 1, pp. 5-29.
55. LASTRICO V., « L'azione sovra-comunale fra istituzionalizzazione ed informalità. Una comparazione tra Italia e Francia nell'ambito di politiche infrastrutturali contestate », *XXV Convegno SISIP*, Palerme, Université de Palerme, 8-10 septembre 2011.
56. LEJEUNE Y., *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, coll. « Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain », 2014, 2^e éd., 858 p.
57. LEPICIER D., DORÉ G. et DIALLO A., « Pays et intercommunalité, quelles conséquences de la réforme des collectivités territoriales ? », *Économie rurale*, 2014, vol. 344, pp. 61-74.
58. LE SAOUT R., « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires », *Revue française d'administration publique*, 2008, vol. 4, n° 128, pp. 757-766.
59. LE SAOUT R., « Introduction », in LE SAOUT R. (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012, pp. 11-17.
60. NELLES J., *Comparative Metropolitan Policy. Governing beyond local boundaries in the imagined metropolis*, Londres, Routledge, 2012, 218 p.
61. POINSOT Y. et POTTIER A., « Questionner les échelles d'organisation supracommunale des espaces ruraux : un éclairage par les débats associés aux projets de méthaneiseurs », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 2020, n° 49, pp. 5-16.
62. PONTIER J.-M., « Collectivités territoriales : Les réformes de l'intercommunalité dans la loi 'libertés et responsabilités locales' », *La revue administrative*, 2004, vol. 342, n°57, pp. 623-635.
63. PRETTE Appoline, « L'intercommunalité, l'autre enjeu des municipales », *Revue Projet*, 2020, vol. 1, n° 374, pp. 40-44.
64. RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR, *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, La Haye, 2015, 104 p.
65. RANGEON Fr., « La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? », *Annuaire des collectivités locales*, 2000, vol. 20, pp. 9-23.
66. REGNIER C., *La Constitution au fil de ses versions*, Bruxelles, Centre de recherche et d'information socio-politiques, 2019, 2^e éd., 408 p.
67. RICHARD A., « L'intercommunalité : menace ou atout ? », *Pouvoirs*, 2014, vol. 1, n°148, pp. 57-70.
68. RICHARD J.-F., TULKENS H. et VERDONCK M., « Dynamique des interactions fiscales entre les communes belges », *Économie & prévision*, 2002, vol. 5, n° 156, pp. 1-14.
69. RICHER C., « Questions vives pour la géographie de l'intercommunalité », *L'information géographique*, 2008, vol. 72, n°4, pp. 56-77.

70. SCHMIT P., « Comment l'intercommunalité s'adapte-t-elle au phénomène de périurbanisation ? », *Pour*, 2008, vol. 4, n°199, pp. 172-175.
71. SILVA P., TELES F. et FERREIRA J., « Intermunicipal cooperation : The quest for governance capacity », *International Review of Administrative Sciences*, 2018, vol. 84, n° 4, pp. 619-638.
72. SORRENTINO Maddalena et SIMONETTA Massimo, « Incentivising inter-municipal collaboration : the Lombard experience », *Journal of Management and Governance*, 2013, n° 17, pp. 887-906.
73. SWIANIEWICZ P., « Actors in Inter-municipal Cooperation », in TELES F. et SWIANIEWICZ P. (éd.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Institutions and Governance*, Cham, Springer International Publishing, 2018, pp. 43-56.
74. SWIANIEWICZ P. et TELES F., « Inter-municipal cooperation in Europe: introduction to the symposium », *International Review of Administrative Sciences*, 2018, vol. 84, n°4, pp. 613-618.
75. SWIANIEWICZ P. et TELES F., « Inter-municipal Cooperation. Diversity, Evolution and Future. Research Agenda », in TELES F. et SWIANIEWICZ P. (éd.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Institutions and Governance*, Cham, Springer International Publishing, 2018, pp. 335-350.
76. SZTANDO A., « Local culture in supra-local perspective of local development strategic governance of polish small towns », *Studia Ekonomiczne*, 2017, n° 314, pp. 61-79.
77. TEILLET Ph. et FUCHS B., « Les leçons voironnaises : ce que le pays voironnais nous dit de l'intercommunalité et de la coopération culturelle », *L'Observatoire*, 2014, vol. 2, n° 45, pp. 93-97.
78. THOMAS I., ADAM A. et VERHETSEL A., « Migration and commuting interactions fields: a new geography with community detection algorithm? », *Belgeo*, 2017, n° 4, 33§.
79. TORRE A. et BOURDIN S. (dir.), *Big bang territorial. La réforme des Régions en débat*, Paris, Armand Collin, 2015, 357 p.
80. UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *La supracommunalité. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 7 juillet 2020, 16 p.
81. VANDERMOTTEN C., « Découpage communal, fusions et supracommunalité : une mise en perspective », *Territoire(s) wallon(s)*, 2008, Hors-Série, pp. 17-26.
82. ZAFRA-GÓMEZ J. L., PRIOR D., PLATE DÍAZ A. M. et LÓPEZ-HERNÁNDEZ A. M., « Reducing costs in times of crises : delivery forms in small and medium sized local governments' waste management services », *Public administration*, 2013, vol. 91, n° 1, pp. 51-68.

La table des matières

PARTIE I – L’ETAT DE L’ART	3
A. L’ASSOCIATION DE COMMUNES EN BELGIQUE SOUS L’ANGLE HISTORICO-JURIDIQUE	5
B. LES FORMES DE COLLABORATION ENTRE COMMUNES EN FLANDRE ET EN FRANCE.....	11
C. LE TOUR D’HORIZON DE LA LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE SUR LA SUPRACOMMUNALITÉ	18
1. <i>L’association volontaire</i>	18
2. <i>Les attributions possibles de compétences et leur territorialisation</i>	23
3. <i>Les organes et la distribution du pouvoir</i>	27
4. <i>Le financement</i>	32
5. <i>Le personnel</i>	35
6. <i>Conclusion</i>	36
PARTIE II – LA PERSPECTIVE DE REFORME	41
A. L’HYPOTHESE 1 : ENCADREMENT JURIDIQUE DES INITIATIVES EXISTANTES	43
B. L’HYPOTHESE 2 : EVOLUTION DES STRUCTURES SUPRACOMMUNALES VERS UN NIVEAU DE POUVOIR	46
C. LES PISTES D’ENCADREMENT JURIDIQUE DES INITIATIVES ACTUELLES	48
1. <i>La reconnaissance des structures existantes</i>	48
2. <i>La création des communautés supracommunales</i>	49
a) La base légale de la création d’une communauté supracommunale	50
b) Les missions des communautés supracommunales	50
c) La procédure d’autorisation de création d’une communauté supracommunale.....	51
d) Les associés des communautés supracommunales	52
e) La forme juridique	52
f) Les organes de la communauté supracommunale	53
Le Conseil	53
Le Collège	53
g) La tutelle régionale.....	55
h) Le financement.....	55
i) Le personnel.....	55
j) La perte de mandat	56
k) La rémunération des mandats et des frais	56
PARTIE III – LA BIBLIOGRAPHIE.....	57



Cette recherche-action a été réalisée avec le soutien financier de la Région wallonne

© Institut de la décision publique, mars 2023