



La fragmentation du pouvoir politique en Belgique et en France

La fragmentation du pouvoir politique en Belgique et en France.
Des coopérations entre communes aux collectivités supracommunales
Geoffrey Grandjean (ULiège et Sciences Po Paris)

En Belgique, la supracommunalité fait l'actualité depuis de nombreuses années, notamment en Région wallonne où les discussions sur la création de collectivités supracommunales croisent le débat portant sur la suppression des Provinces. L'installation du gouvernement wallon d'Adrien Dolimont (majorité entre le Mouvement réformateur et Les Engagés), le 15 juillet 2024, a ravivé le débat ; ce gouvernement proposant dans sa déclaration de politique régionale « de renforcer ce rôle supracommunal des provinces par les évolutions proposées »¹. Une question peut dès lors d'être posée : comment envisager la supracommunalité et la définir ?

De précédentes recherches ont montré que l'action publique est désormais fragmentée entre différents niveaux de pouvoir. 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 »², 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 décisionnels³. En Belgique, ayons toutefois conscience qu'en matière de compétences, les communes perdent depuis plusieurs années des compétences, en raison de l'intervention de l'État fédéral et des entités fédérées dans de multiples matières. Cette situation résulte de l'interprétation négative de la notion d'« intérêt communal ». Dans un même ordre d'idées, mais dans un autre contexte, Philippe Schmit affirme que certaines problématiques ne peuvent plus être traitées à l'échelle communale⁴. 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 attentes⁵.

Nombreux sont les systèmes politiques qui permettent la coopération entre communes, notamment la perspective d'une supracommunalité. Certains auteurs n'hésitent ainsi plus à qualifier l'état des coopérations communales en Europe comme étant un « état liquide »⁶, compte tenu des très nombreux types d'associations de communes possibles en Europe. Pourtant Rudie Hulst *et al.* ont identifié quatre formes génériques de coopération intercommunale en Europe, le concept d'intercommunalité recouvrant dans certains pays

¹ PARLEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne 2024-2029*, 15 juillet 2024, p. 64.

² GERBAUX Fr. et PAILLET A., « Supracommunalité et intercommunalité de base : quelles articulations ? », *Revue de géographie alpine*, 2000, t. 88, n° 1, p. 35.

³ 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.

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

⁵ *Ibid.*, p. 174.

⁶ 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.

d'Europe, le concept de supracommunalité. 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 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 commune⁷.

À l'heure où la supracommunalité pourrait constituer un nouveau mode d'exercice du pouvoir en Région wallonne, nous examinons les dispositifs d'association de communes en Belgique afin de mieux comprendre le processus de fragmentation du pouvoir politique au sein de notre État fédéral belge, tout en épinglant une série d'enjeux liés à cette fragmentation. Nous en profitons pour offrir une comparaison avec la France dans la mesure où l'organisation des pouvoirs subordonnés de cet État centralisé est en effet mobilisé comme modèle de réflexions des pouvoirs locaux, principalement en Région wallonne.

1. Les formes de coopération entre communes en Belgique sous l'angle historico-juridique

La coopération entre les communes belges peut être examinée à travers l'évolution historique des différentes normes, constitutionnelles et décrétales. Il est nécessaire de distinguer, sur le plan juridique, la coopération intercommunale de la supracommunalité constitutionnelle. Tandis que la coopération intercommunale⁸ correspond à une collaboration entre communes s'associant dans un but commun, la coopération supracommunale semble quant à elle avoir été envisagée par le pouvoir constituant comme un niveau de pouvoir situé entre les Régions et les communes⁹. Un 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 de coopération¹⁰, nous nous contentons de rajouter une dimension historique à cette liste en

⁷ 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.

⁸ Sur l'évolution historiques des intercommunales, voy. M. DECOCK, *De hybriditeit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden: geklemd tussen publiek en privaat, tussen overheid en onderneming*, PhD Thesis, UHasselt, 2022, 851 p. et M. DECOCK, *Intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2023, 568 p.

⁹ BEHRENDT Ch., BOUHON F., PIRONNET Q., FERON L. et VROLIX Z., *Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes. Rapport définitif*, 28 mars 2018, p. 42.

¹⁰ 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.

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)¹¹.

Rappelons tout d'abord que la Belgique a connu un découpage de son territoire en communes s'inspirant du découpage révolutionnaire français¹². Au départ, il s'agit d'un découpage adapté au fonctionnement d'une société rurale traditionnelle du XVIII^e siècle, créant 2.776 communes¹³. 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 ou en devenir, et son aire d'influence commerciale et de service¹⁴. 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 »¹⁵. 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. En particulier, en ce qui concerne les communes de la Province de Luxembourg, il observe, en analysant les revenus médians des ménages par commune en 2004, le cas spécifique des communes à revenus élevés du Sud-est du Luxembourg, qui nécessite la mise en place d'une gestion concertée avec le Grand-duché de Luxembourg, en particulier en matière de mobilité transfrontalière¹⁶. Cet auteur en appelle alors à l'exploration de nouvelles pistes pour résoudre cette problématique à travers des solutions supracommunales¹⁷. Pour rappel, en Région wallonne, la dotation de péréquation fiscale constitue une des cinq dotations du solde du Fonds des communes. Cette dotation introduit « une certaine solidarité au sein du Fonds en axant la distribution sur les communes ayant un potentiel fiscal faible »¹⁸. Ce système de péréquation fiscale est composé d'une tranche relative à l'impôt des personnes physiques et d'une tranche relative au précompte immobilier. La première tranche découle directement de l'article L1332-11 §1 du CDLD qui énonce que « la tranche Péréquation de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques est répartie entre les communes dont le potentiel fiscal est inférieur au potentiel fiscal de la Région pour un exercice donné »¹⁹. La seconde tranche découle de

¹¹ 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. 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.

¹² VANDERMOTTEN C., « Découpage communal, fusions et supracommunalité : une mise en perspective », *Territoire(s) wallon(s)*, 2008, Hors-Série, p. 17.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 20.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, pp. 23-25.

¹⁸ VAN OVERMEIRE K., « Le Fonds des communes : Comment ça marche ? », *Mouvement communal*, 2019, n° 938, p. 12. Sur le sujet de la dotation de péréquation fiscale, voy. également JURION B., « Autonomie fiscale, péréquation et contrainte budgétaire des communes : de la théorie à la pratique », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2008, tome XLVII, n° 4, p. 13.

¹⁹ Le potentiel fiscal de la commune est la valeur, par habitant, d'un pour cent du produit global de l'impôt des personnes physiques, à l'exclusion du produit de la taxe communale additionnelle, enrôlé au cours d'un exercice d'imposition sur le territoire de la commune. Le potentiel fiscal de la Région est la valeur, par habitant, d'un pour cent du produit global de l'impôt des personnes physiques, à l'exclusion du produit des taxes communales additionnelles, enrôlé au cours d'un exercice d'imposition sur le territoire de la Région.

l'article L1332-12 §1 du CDLD qui stipule que « la tranche Péréquation de la taxe communale additionnelle au précompte immobilier est répartie entre les communes dont le potentiel fiscal est inférieur au potentiel fiscal de la Région pour un exercice donné »²⁰.

La possibilité pour des communes de s'entendre ou de s'associer juridiquement existe en droit constitutionnel belge depuis 1921²¹. Comme le rappellent Ann Lawrence Durviaux *et al.*, une association implique la création d'une nouvelle structure alors que ce n'est pas le cas pour l'entente²². Les différentes formes d'associations et d'ententes sont à cet égard spécifiquement précisées ultérieurement en ce qui concerne la Région wallonne. Si la Constitution charge à cette date le législateur (devenu fédéral) de déterminer les modalités de cette coopération intercommunale, 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 fédérées²³. Le législateur décrétoal wallon se saisit de cette compétence dès 1996 pour légiférer quant aux intercommunales²⁴, laissant la loi fédérale du 22 décembre 1986 réguler le cas des conventions entre communes, et ce jusqu'en 2006²⁵. C'est à cette date, qui correspond également à la première grande réforme de la coopération entre communes en Région wallonne, que le législateur décrétoal prévoit également la possibilité de recourir à une association de projets.

Le droit communal belge connaît d'autres changements importants. Lors de la révision constitutionnelle qui se déroule entre 1967 et 1971, la possibilité est offerte de créer des agglomérations et des fédérations de commune. Cette possibilité est utilisée pour l'Agglomération bruxelloise qui est la seule collectivité publique de son espèce²⁶. Cette Agglomération est dotée d'une personnalité morale et s'étend sur le territoire des dix-neuf communes formant l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale et la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Les compétences de l'Agglomération, bien qu'elle subsiste, sont exercées par le Parlement et le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, par voie d'arrêtés et de règlements qui peuvent également en déléguer l'exercice à des organismes publics²⁷.

Un changement majeur intervient ensuite avec la régionalisation du droit communal. Depuis le 13 juillet 2001, les Régions sont compétentes en matière d'organisation et d'élection des pouvoirs locaux en Belgique²⁸. Du côté wallon, le premier gouvernement de Jean-Claude Van

²⁰ Le potentiel fiscal de la commune est la valeur, par habitant, de cent centimes additionnels du revenu cadastral total imposable des biens ordinaires bâtis et non bâtis situés sur le territoire communal. Le potentiel fiscal de la Région est la valeur, par habitant, de cent centimes additionnels du revenu cadastral total imposable des biens ordinaires bâtis et non bâtis situés sur le territoire de la Région.

²¹ REGNIER C., *La Constitution au fil de ses versions*, Bruxelles, Centre de recherche et d'information socio-politiques, 2019, 2^e éd., p. 288.

²² DURVIAUX A. L. et GABRIEL I., *Droit administratif*, tome 2, Bruxelles, Larcier, coll. « Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège », 2012, p. 94.

²³ 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.

²⁴ Décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes (*M. B.* du 7 février 1997).

²⁵ Loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales (*M. B.* du 26 juin 1987).

²⁶ Loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes (*M. B.* du 24 août 1971) et Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises (*M. B.* du 14 janvier 1989).

²⁷ LEJEUNE Y., *Typologie(s) des institutions publiques en Belgique après la sixième réforme de l'État*, Waterloo, Wolters Kluwer, 2015, p. 57.

²⁸ Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés (*M. B.* du 3 août 2001) et Loi du 13 juillet 2001 portant diverses réformes institutionnelles relatives aux institutions locales de la Région de Bruxelles-Capitale (*M. B.* du 31 août 2001).

Cauwenberghe (Parti socialiste, Parti réformateur libéral devenu Mouvement réformateur et Ecolo) a codifié le CDLD par arrêté le 22 avril 2004²⁹ ; cette codification ayant été approuvée par décret le 27 mai 2004³⁰. Du côté flamand, le décret communal (*Gemeentedecreet*) est promulgué le 15 juillet 2005³¹. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, le Code électoral communal est adopté le 16 février 2006³² et plusieurs ordonnances ont modifié la Nouvelle loi communale. À partir de ces différentes dates, les législations en matière d'intercommunalité et de supracommunalité vont progressivement diverger, comme le verrons dans les prochaines sections. Nous n'aborderons pas le cas bruxellois dans la mesure où la forme de l'Agglomération a été privilégiée, bien qu'il existe plusieurs zones de police, mais une seule zone de secours.

À la suite de la sixième réforme de l'État (2011-2014), le constituant a rendu possible création de collectivités supracommunales (article 162, alinéa 3 de la Constitution). En outre, l'alinéa 4 de ce même article est substantiellement modifié afin de permettre à plusieurs collectivités supracommunales de s'associer également à leur tour³³ :

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°, 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.

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 supracommunales³⁴. 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 propre³⁵. Cependant, « les taxes supracommunales ne pourront exister que s'il n'y a plus de province, et donc plus de fiscalité provinciale »³⁶. Comme l'ont 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 province³⁷.

²⁹ Arrêté du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux (*M. B.* du 12 août 2004).

³⁰ Décret du 27 mai 2004 portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux (*M. B.* du 12 août 2004).

³¹ *M. B.* du 31 août 2005.

³² *M. B.* du 28 février 2006.

³³ 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.

³⁴ Article 41 de la Constitution belge.

³⁵ 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.

³⁶ 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.

³⁷ BEHRENDT Ch., BOUHON F., PIRONNET Q., FERON L. et VROLIX Z., *Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes. Rapport définitif*, op. cit., p. 40.

Sur la base des développements historico-juridiques, nous pouvons affirmer que, sur le temps long, il existe une propension constitutionnelle à aborder les coopérations entre les communes, dans une perspective descendante, comme un échelon de pouvoir se situant entre les communes et les Régions.

2. Les coopérations ascendantes entre communes en Région wallonne

Au niveau régional wallon, deux types de coopération communale sont prévus par le CDLD : d'une part, la supracommunalité (les agglomérations et les fédérations de communes), 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.

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 agglomérations³⁸, dont seule l'agglomération bruxelloise a vu le jour dans les faits³⁹. 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.

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 associations de projet⁴⁰, les intercommunales et les associations sans but lucratif (ci-après ASBL) communales. Ces modes d'association correspondent, contrairement à la supracommunalité constitutionnelle, à une coopération de type intercommunale. De nombreuses communes recourent en outre à la création d'ASBL communales pour mener à bien la poursuite de l'intérêt communal. Ces ASBL sont, d'un point de vue strictement juridique, à distinguer des intercommunales⁴¹, même si elles peuvent s'y apparenter dans les faits. Si le

³⁸ Il s'agit des agglomérations anversoise, bruxelloise, carolorégienne, gantoise et liégeoise.

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Décret du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation (M. B. du 14 mai 2012).

législateur – et plus tard le législateur décréteil – a eu recours à des formes de droit privé (telles que l’ASBL, la société anonyme, la société coopérative à responsabilité limitée) lors de l’élaboration des intercommunales, la forme juridique de principe reste une forme juridique « sui generis » élaborée dans la législation organique sur les intercommunales. Les formes de droit privé sont donc considérées comme purement complémentaires par rapport à ce qui n’est pas réglé par la législation organique. La dernière réforme de l’intercommunalité en Wallonie de 2018 a formellement supprimé la possibilité pour les intercommunales d’adopter la forme d’une société anonyme, d’une société coopérative à responsabilité limitée ou d’une ASBL⁴². 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.

En ce qui concerne les ententes entre les communes, le CDLD permet les conventions entre communes, relatives à des objets d’intérêt communal. Il s’agit donc d’une forme souple d’associations, car elle n’implique pas la création d’une nouvelle personne juridique⁴³.

Enfin, comme le souligne Gaëlle De Rouck dans son avis de l’UVCW⁴⁴, 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 harmonieux⁴⁵. 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-Condroz-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.

⁴² 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).

⁴³ Les conventions entre communes peuvent être considérées comme des formes souples d’associations, car elle n’implique pas 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.

⁴⁴ DE ROECK G., « La supracommunalité. Avis d’initiative de l’Union des Villes et Communes de Wallonie », *op. cit.*, p. 39.

⁴⁵ 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.

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 courants⁴⁶, 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 du gouvernement wallon de Rudy Demotte (Parti socialiste, Ecolo et Centre démocrate humaniste) lorsqu'il était question de réformer les provinces pour renforcer leur efficacité et pour organiser la supracommunalité⁴⁷. 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 »⁴⁸, 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 (Parti socialiste), 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 »⁴⁹.

Dans le cadre de la Déclaration de politique régionale (2019-2024), le gouvernement wallon d'Elio Di Rupo (Parti socialiste, Mouvement réformateur et Ecolo) a souhaité 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 »⁵⁰. 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 »⁵¹. 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, Christophe Collignon (Parti socialiste) 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

⁴⁶ 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.

⁴⁷ PARLEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne*. « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire », 16 juillet 2009, pp. 142-143.

⁴⁸ UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *Évolution des provinces en relation avec les communes et la supracommunalité*, 8 décembre 2009, pp. 6-7.

⁴⁹ FURLAN P., *De la ville aux bassins de vie. Entretiens avec Marcel Leroy*, Liège, Luc Pire, 2012, p. 130.

⁵⁰ PARLEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne. 2019-2024*, 13 septembre 2019, p. 60.

⁵¹ *Ibid.*, p. 62.

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 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.

Dans le cadre de la Déclaration de politique régionale (2019-2024), le gouvernement wallon d'Adrien Dolimont (Mouvement réformateur et Les Engagés) a proposé « de renforcer ce rôle supracommunal des provinces par les évolutions proposées »⁵² :

Ainsi les entités supracommunales récemment reconnues par la Région pour l'animation territoriale y seront désormais intégrées pour éviter les redondances. Les missions provinciales seront analysées pour transférer certaines d'entre elles vers les niveaux de pouvoir les plus adéquats, avec maintien de l'emploi et des enveloppes financières *ad hoc*. Les missions supracommunales résiduelles seront gérées par une assemblée des bourgmestres et selon les modalités de gestion des conseils de zone de police. La formation politique représentée au Parlement wallon qui ne disposerait pas de bourgmestre membre de ladite assemblée pourra y dépêcher un observateur avec voix consultative⁵³.

En outre, le gouvernement Dolimont entend réduire « le nombre d'intercommunales et autres structures supracommunales dont le périmètre et l'objet s'inscriront strictement dans la poursuite des missions premières d'intérêt public des communes. Il accompagnera et soutiendra les fusions volontaires de communes »⁵⁴.

Compte tenu de ce contexte historico-politique, une question mérite d'être posée : 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 en 2017 apporte une première réponse en montrant 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 ! »⁵⁵. 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 quant à eux très critiques à l'égard des collectivités supracommunales. D'une part, leur critique portait sur ces collectivités en tant que telles. 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 épinglaient l'actualisation des institutions provinciales qui

⁵² PARLEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne 2024-2029*, 15 juillet 2024, p. 64.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ THOMAS I., ADAM A. et VERHETSEL A., « Migration and commuting interactions fields: a new geography with community detection algorithm? », *Belgeo*, 2017, n° 4, § 32.

sont amenées à développer des structures de concertation peu ou prou intégrées aux communes⁵⁶.

Enfin, il convient d'insister sur la fusion volontaire des communes désormais rendue possible en Région wallonne à la suite de 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 sociale⁵⁷. 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 paralocales, 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 dette 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, approuvée par décret du Parlement wallon, le 19 mai 2023⁵⁸. La Région wallonne compte désormais 261 communes.

Après avoir examiné les différentes possibilités institutionnelles de collaboration communale en Région wallonne, tournons vers les systèmes politiques flamands et français pour examiner les dispositifs de supracommunalité et d'intercommunalité.

3. La supracommunalité descendante flamande

Si en Flandre, des réformes relatives à la supracommunalité ont été récemment finalisées⁵⁹, la dernière réforme majeure concernant les intercommunalités françaises date quant à elle de 2015⁶⁰. Comme nous allons le constater, la tendance générale se dessinant en ce qui concerne les réformes flamandes et françaises est celle d'une rationalisation des structures intercommunales et supracommunales, davantage imposée par les autorités supérieures.

La stratégie affirmée par le gouvernement flamand de Jan Jambon (*Nieuw-Vlaamse Alliantie, Christen-Democratisch en Vlaams* et *Open Vlaamse Liberalen en Democraten*) 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*)⁶¹. 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, le *Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten*, visant à déterminer la manière de donner aux collectivités locales plus d'autonomie et de compétences⁶². Plus concrètement, en ce qui concerne la

⁵⁶ BEHRENDT Ch., BOUHON F., PIRONNET Q., Feron L. et VROLIX Z., *Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes. Rapport définitif*, op. cit., pp. 206-237.

⁵⁷ M. B. du 17 septembre 2019 et M. B. du 4 octobre 2022.

⁵⁸ M. B. du 23 juin 2023.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Les auteurs remercient Archibald GUSTIN pour ces recherches documentaires sur la supracommunalité flamande et française.

⁶¹ VLAAMSE OVERHEID, *Regeerakkoord 2019-2024*, 2019, p. 188.

⁶² VLAAMSE REGERING, *Startnota decentralisatie*, 4 février 2022.

supracommunalité flamande, deux politiques publiques sont à épingler : 1) l'établissement de régions de référence (*referentieregio's*) pour la collaboration entre communes et 2) l'incitation à la fusion des communes.

En Flandre, le gouvernement flamand, sous l'impulsion du ministre des Pouvoirs locaux, Bart Somers (*Open Vlaamse Liberalen en Democraten*), a soumis au Parlement un projet de décret visant à établir des régions de référence⁶³ qui deviendraient le niveau de coordination de toutes les formes de coopération inter- et supracommunales en Flandre⁶⁴. Le but de cette réforme est de rationaliser la coopération entre communes en simplifiant le paysage institutionnel supracommunal. Plusieurs documents d'orientation ont précédé l'adoption du décret⁶⁵. Ainsi, dans une note d'orientation du 9 octobre 2020, le gouvernement flamand a d'abord présenté une approche de délimitation des régions de référence. Ensuite, le 12 mars 2021, il a proposé dix-sept régions de référence avant de les délimiter définitivement dans le cadre d'une note d'orientation du 4 février 2022. Quinze régions (Figure 1) de références ont été fixées, la Province de Limbourg constituant finalement une seule région de référence (au lieu de trois dans le projet initial). Les communes et les intercommunales flamandes se trouvent désormais dans l'obligation de respecter les limites territoriales définies par le décret pour collaborer ou s'associer⁶⁶. Dans la mesure où il était possible de mettre en place des formes de coopération intercommunale ayant le même objectif au sein d'un secteur, cela reste possible à l'avenir. La Région n'impose pas d'objectifs aux institutions supracommunales. Par ailleurs, le décret régional contient une incitation à la coopération entre collectivités territoriales au sein d'une même région de référence dans le domaine de la mobilité du personnel. Enfin, il a été 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.

⁶³ Pour un aperçu historique, voy. également DE RYNCK F., VOETS J. et SCHRAEPEN P. , « Regiovorming en intergemeentelijke samenwerking : een gelaagde analyse », in DECOCK M., DERUYTER L. et GIUROVA E. (dir.), *Intercommunales. Vandaag en morgen. Intergemeentelijke samenwerking vanuit multidisciplinair, academisch en praktisch perspectief*, Brugge, die Keure, 2025, pp. 78-94.

⁶⁴ VLAANDEREN, « Vlaamse Regering keurt Regiodecreet definitief goed », 14 octobre 2022, disponible à l'adresse suivante : www.lokaalbestuur.vlaanderen.be (adresse consultée le 29 août 2024).

⁶⁵ Decreet van 3 februari 2023 over regiovorming en tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur (M. B. du 9 mars 2023).

⁶⁶ La coopération entre différentes régions (*regio's*) demeure cependant possible.

Figure 1 – Les 15 régions de référence flamandes (©Vlaanderen)



Une période de transition a été prévue pour les coopérations inter- et supracommunales préexistantes : en effet, alors que les nouvelles coopérations entre communes ont dû 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 décret⁶⁷. 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 décret et du décret final relatif à la formation des régions et modifiant le décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale⁶⁸.

Dans le cadre de la Déclaration de politique régionale (2024-2029), le gouvernement flamand de Matthias Diependaele (*Nieuw-Vlaamse Alliantie, Christen-Democratisch en Vlaams* et *Vooruit*) compte s'appuyer sur les régions de référence pour améliorer « la coopération entre le gouvernement flamand et les collectivités locales, davantage axée sur les territoires, et [lutter] contre le cloisonnement »⁶⁹. En rappelant que les régions de référence constituent l'échelle appropriée pour rationaliser les coopérations intercommunales, le gouvernement flamand propose de prendre des mesures nécessaires pour démanteler les structures existantes, que ce soit ou non en les intégrant à d'autres entités et pour accroître la transparence de ces structures⁷⁰.

En parallèle, estimant le nombre de communes sur son territoire trop élevé, le gouvernement flamand de Geert Bourgeois (*Nieuw-Vlaamse Alliantie, Christen-Democratisch en Vlaams* et *Open Vlaamse Liberalen en Democraten*) a mis en place, entre 2014 et 2019, une politique

⁶⁷ 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.

⁶⁸ M. B. du 15 février 2018.

⁶⁹ VLAAMSE REGERING, « Samen werken aan een warm en welvarend Vlaanderen », *Vlaams Regeerakkoord 2024-2029*, p. 201.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 203.

d'incitation active à la fusion de communes⁷¹, 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 2011⁷². 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. À la fin de la législature 2014-2019, au terme des gouvernements flamands de Geert Bourgeois et de Liesbeth Homans (toujours *Nieuw-Vlaamse Alliantie*, *Christen-Democratisch en Vlaams* et *Open Vlaamse Liberalen en Democraten*), qui a remplacé pendant quelques mois Geert Bourgeois à la ministre-présidence, sept nouvelles communes avaient déjà vu le jour⁷³. Sous le gouvernement de Jan Jambon, vingt-huit communes ont pris une décision de principe quant à une fusion, donnant ainsi le signal formel de départ pour treize fusions volontaires au 1^{er} janvier 2025⁷⁴. Dans le cadre de la Déclaration de politique régionale (2024-2029), le gouvernement flamand de Matthias Diependaele souhaite poursuivre la « politique stimulante » des précédents gouvernements en continuant à « soutenir les collectivités locales dans leur développement par le biais de fusions »⁷⁵. Pour ce faire, il maintient la prime de fusion sous la forme de reprise de dette et il fournit des ressources suffisantes pour soutenir le processus de transition lui-même.

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.

4. L'intercommunalité française

⁷¹ VLAANDEREN, « Fusie van gemeenten : stimuleringsbeleid », 14 octobre 2022, disponible à l'adresse suivante : www.lokaalbestuur.vlaanderen.be (adresse consultée pour la dernière fois le 29 août 2024).

⁷² M. B. du 19 août 2016.

⁷³ 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., « Somers 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 29 août 2024) et VLAANDEREN, « Gemeentefusies 2014-2019 », janvier 2024, disponible à l'adresse suivante : www.vlaanderen.be/ (adresse consultée pour la dernière fois le 29 août 2024).

⁷⁴ VLAANDEREN, « Lopende fusietrajecten 2019-2024 », janvier 2024, disponible à l'adresse suivante : www.vlaanderen.be/ (adresse consultée pour la dernière fois le 29 août 2024).

⁷⁵ VLAAMSE REGERING, « Samen werken aan een warm en welvarend Vlaanderen », *op. cit.*, p. 201.

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 descendante qu'aux formes de coopérations wallonnes. 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'intercommunalités⁷⁶. À l'heure actuelle, l'intercommunalité en France se structure à travers quatre types d'institutions : les 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.

La notion d'intercommunalité, dans la perspective française, 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 »⁷⁷. En France, l'intercommunalité a été mise en place à la fin du XIX^e siècle⁷⁸. 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 »⁷⁹. 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 »⁸⁰.

Un premier changement au niveau de la création d'une intercommunalité s'est toutefois opéré en 1958⁸¹. 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 »⁸². 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 :

⁷⁶ 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.

⁷⁷ RICHER C., « Questions vives pour la géographie de l'intercommunalité », *L'information géographique*, 2008, vol. 72, n°4, p. 58.

⁷⁸ RICHARD A., « L'intercommunalité : menace ou atout ? », *Pouvoirs*, 2014, vol. 1, n°148, p. 59.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Sur l'histoire de l'intercommunalité depuis 1958, voy. CAILLOSSE J. (dir.), *Intercommunalités*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015, 270 p.

⁸² RICHARD A., « L'intercommunalité : menace ou atout ? », *op. cit.*, p. 61.

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'ensemble⁸³.

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 »⁸⁴. À partir des années 1960, « l'usage du consentement mutuel » s'installe progressivement dans le monde de l'intercommunalité⁸⁵.

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 »⁸⁶. Ainsi, à partir des années 1980, cette pensée dominante produit une « stratification de plus en plus serrée d'organisations intercommunales »⁸⁷. 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 »)⁸⁸. 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)⁸⁹ 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 fiscal⁹⁰.

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 ; Arnaud Duranton examinant le passage progressif d'une intercommunalité « subsidiaire » à une intercommunalité « substitutive » à l'action des communes⁹¹. Ainsi, la loi dite « Responsabilités et libertés locales » (2004)⁹², qui intervient dans le cadre d'un large transfert de compétences aux collectivités territoriales, vient encourager la fusion entre communautés, tout en cherchant à

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*, p. 64. et DESAGE F., « Intercommunalité », in PASQUIER R., GUIGNER S. et COLE A. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, pp. 297-298.

⁸⁶ RICHARD A., « L'intercommunalité : menace ou atout ? », *op. cit.*, p. 64.P

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (J.O.R.F. du 8 février 1992).

⁸⁹ Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (J.O.R.F. du 13 juillet 1999).

⁹⁰ RICHARD A., « L'intercommunalité : menace ou atout ? », *op. cit.*, p. 64.

⁹¹ DURANTON A., « Intercommunalité », in BENZERAFA-ALILAT M., LAMARQUE D. et ORANGE G. (dir.), *Encyclopédie du management public*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2023, pp. 398-401.

⁹² Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (J.O.R.F. du 17 août 2004).

faciliter le fonctionnement de l'intercommunalité⁹³. Cependant, c'est surtout la loi dite « Réforme des collectivités territoriales » (2010)⁹⁴ qui amorce un « big-bang territorial »⁹⁵ en rendant obligatoire l'adhésion de toutes communes à une intercommunalité à périmètre fixe imposant un seuil minimum de 5.000 habitants⁹⁶. Cette loi sera par la suite renforcée par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (2015)⁹⁷, 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'habitants⁹⁸.

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)⁹⁹ et la loi NOTRe précédemment mentionnée. À l'heure actuelle, 22 métropoles ont été constituées dans les agglomérations de plus de 400.000 habitants¹⁰⁰. Trois métropoles à statut particulier ont également été créées à Paris, Lyon et Marseille. Ces métropoles possèdent un certain nombre de compétences obligatoires¹⁰¹ 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.

⁹³ 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.

⁹⁴ Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (J.O.R.F. du 17 décembre 2010).

⁹⁵ TORRE A. et BOURDIN S. (dir.), *Big bang territorial. La réforme des Régions en débat*, Paris, Armand Collin, 2015, 357 p.

⁹⁶ 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.

⁹⁷ Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (J.O.R.F. du 8 août 2015).

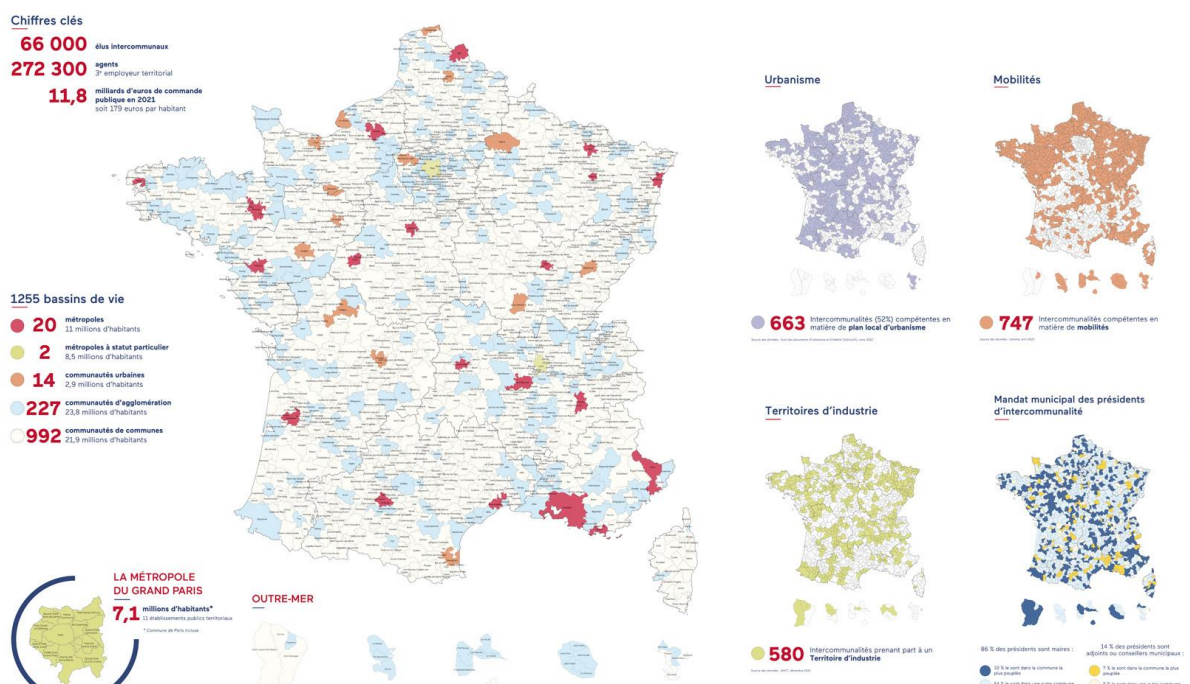
⁹⁸ DORÉ G., « Le bouleversement territorial en France : analyse et enjeux », *Population & Avenir*, 2018, vol. 736, n°1, pp. 4-7.

⁹⁹ 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).

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ LES INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE, *L'intercommunalité 2020-2026*, p. 5.

Figure 2 – Les intercommunalités en France (© Intercommunalités de France)



Les communautés urbaines, quant à elles, correspondent désormais à des entités de plus de 250.000 habitants. Actuellement, il existe quatorze communautés urbaines¹⁰². 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 métropoles¹⁰³. 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.

Enfin, plus de mille communautés de communes ont été établies sur le territoire français en 2019¹⁰⁴. Ces communautés de communes, qui forment donc la catégorie juridique la plus nombreuse¹⁰⁵, 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-ci¹⁰⁶.

¹⁰² VIE PUBLIQUE, « Qu'est-ce qu'une communauté urbaine ? », disponible à l'adresse suivante : www.vie-publique.fr (adresse consultée le 24 janvier 2023).

¹⁰³ LES INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE, *L'intercommunalité 2020-2026*, p. 11.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 2.

¹⁰⁵ LES INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE, 1999-2019 : *L'intercommunalité. Au cœur de notre nouvelle organisation territoriale décentralisée*, 2019, p. 11.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 5.

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 – contrairement à la Belgique où cette compétence n'est actuellement pas donnée aux institutions supracommunales –, 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 territoire¹⁰⁷.

3. Les fragmentations divergentes du pouvoir politique et la tentative de définition de la supracommunalité

À partir de la description des différents mécanismes juridiques de coopérations intercommunales et supracommunales en droit belge, flamand, wallon et en droit français, une tension entre deux tendances peut être remarquée. D'une part, il existe une propension constitutionnelle belge à aborder les coopérations entre les communes, dans une perspective descendante, comme un échelon de pouvoir se situant entre les communes et les Régions. Ce choix permet, à l'image de ce que nous avons présenté pour la France, et dans une moindre mesure pour la Flandre, 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, des coopérations ascendantes caractérisent le livre v de la première partie CDLD au niveau de la Région wallonne. Ces coopérations répondent 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. En outre, 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.

Les formes de coopération entre communes en Flandre et en France permettent quant à elle 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 françaises¹⁰⁸. Enfin, les réformes flamandes et françaises des dernières années tendent à une

¹⁰⁷ HERBIET M., JURION B. et SIBILLE D., *La collaboration supracommunale en Wallonie. Rapport final*, 15 septembre 1999, Liège, Université de Liège, p. 254.

¹⁰⁸ 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.

Sur la base de cette analyse des dispositifs de coopération entre les communes, en Belgique et en France, une évaluation des coopérations entre communes, dans différents contextes juridiques et politiques européens, pourrait être menée, en mettant en perspective les conclusions de la littérature scientifique par rapport aux dispositifs institutionnels belges. Plus fondamentalement, avec la remise en question des provinces, il conviendrait d'analyser la pertinence de collectivités supracommunales dans des systèmes politiques où différents niveaux de pouvoir historiques coexistent déjà.

Au terme de cette analyse, il nous semble en tout cas fondamental de nous entendre sur les mots afin de ne pas confondre les dynamiques de fragmentation du pouvoir politique, et donc de ne pas confondre la supracommunalité et l'intercommunalité.

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 général¹⁰⁹. 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 économique¹¹⁰.

Au terme de cette étude, nous proposons d'offrir une définition plus restrictive compte tenu de l'évaluation des cadres normatifs relatifs à la supracommunalité. 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 André Buttgenbach¹¹¹. D'une part, l'institution supracommunale dispose, selon nous, 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 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 ».

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.

¹⁰⁹ HERBIET M., JURION B. et SIBILLE D., *La collaboration supracommunale en Wallonie. Rapport final*, op. cit., p. 13.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 80.

¹¹¹ BUTTGENBACH A., *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1959, 2^e éd., pp. 103-104.

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 provincial¹¹². 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 exemple, on pourrait concevoir qu'une intercommunale provinciale comme IDELUX en Province de Luxembourg puisse devenir une véritable institution supracommunale, si une autonomisation de cette intercommunale est souhaitée.

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 (Parti socialiste), 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 »¹¹³.

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.

¹¹² *Ibid.*, p. 212.

¹¹³ PARLEMENT WALLON, *Projet de décret relatif aux intercommunales wallonnes*, 17 octobre 1996, 167, n° 27, p. 21.