

LA SUPRACOMMUNALITÉ

AVIS D'INITIATIVE DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE



Gaëlle DE ROECK,
Conseiller

Si le débat de la supracommunalité n'est pas nouveau, il est cependant plus que jamais dans l'air du temps. Non seulement la Déclaration de Politique Régionale 2019-2024 fait de la supracommunalité une des préoccupations centrales du Gouvernement wallon pour cette mandature mais, surtout, le besoin pour les communes de mutualiser leurs ressources est de plus en plus fort. Dans la continuité de la DPR, le développement de certains travaux touchant à des questions d'intérêt ou de nature supracommunale actuellement en court au sein du Gouvernement wallon constitue une raison supplémentaire de s'intéresser à cette notion. Nous pensons ici aux travaux visant à définir une trajectoire de réduction de l'étalement urbain par « bassin ».

Aussi, nous avons décidé de saisir l'opportunité de faire valoir très en amont notre positionnement sur les orientations principales et balises de la stratégie de supracommunalité wallonne au regard des nouvelles réalités de terrain lors d'un avis d'initiative rendu par notre conseil d'administration réuni en sa séance du 7 juillet dernier.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, le présent article brosse brièvement, dans une partie plus technique, le cadre réglementaire et les outils mis à la disposition des communes en vue de gérer des projets communs (A). Il circonscrit ensuite la notion de la supracommunalité pour la suite de la réflexion (B), relève les constats que nous inspire la supracommunalité aujourd'hui (C) et enfin livre la position de l'Union des Villes et Communes de Wallonie sur la manière dont elle envisage la supracommunalité (D).

A. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ET LES OUTILS MIS À LA DISPOSITION DES COMMUNES

1. La constitution

a) L'association entre communes

L'article 162, alinéa 4, de la Constitution dispose que « *le décret règle les conditions et le mode suivant lesquels plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer* ». Les communes peuvent donc s'associer mais uniquement dans les formes prévues par la loi.

b) La supracommunalité constitutionnelle

Lors de la sixième réforme de l'État, intervenue en 2014, l'article 41 de la Constitution a été modifié afin de donner la possibilité aux Régions de supprimer les provinces en les remplaçant par des collectivités supracommunales.



Art. 44 Const., alinéa 1^{er}: « Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution. Toutefois, en exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, la règle visée à l'article 134 peut supprimer les institutions provinciales. Dans ce cas, la règle visée à l'article 134 peut les remplacer par des collectivités supracommunales dont les conseils règlent les intérêts exclusivement supracommunaux d'après les principes établis par la Constitution. La règle visée à l'article 134 doit être adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages émis, à la condition que la majorité des membres du Parlement concerné se trouve réunie ».

Lors de la création de collectivités supracommunales, le décret adopté à la majorité ordinaire consacre l'application des principes visés à l'article 162, alinéa 2,¹ à savoir : l'élection directe des membres, l'attribution aux conseils de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, la décentralisation d'attributions, la publicité des séances des conseils, la publicité des budgets et des comptes et 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.

Selon les travaux préparatoires :

« Le conseil de la collectivité supracommunale règle, en qualité d'autorité décentralisée, les matières d'intérêt exclusivement supracommunal d'après les principes établis par la Constitution. Dans ce cas, le principe d'autonomie locale s'appliquera au conseil des collectivités supracommunales, de la même manière qu'il s'applique actuellement aux conseils provinciaux et communaux, et celui-ci bénéficiera des mêmes garanties constitutionnelles. La notion d'intérêt supracommunal désigne l'intérêt

de toute collectivité supracommunale créée par une région en remplacement des provinces »².

Notons que « les dispositions constitutionnelles qui traitent des provinces resteront applicables, afin de conserver un fondement constitutionnel non seulement aux dispositions légales délimitant les régions linguistiques et le territoire des collectivités fédérées, mais aussi aux institutions provinciales elles-mêmes tant que toutes les Régions ne les auront pas supprimées »³.

c) Les agglomérations et fédérations de communes

L'article 165 de la Constitution dispose que « La loi crée des agglomérations et des fédérations de communes. Elle détermine leur organisation et leur compétence en consacrant l'application des principes énoncés à l'article 162 ».

C'est sur cette base que la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et fédérations de communes⁴ institue, sur papier, l'existence de cinq agglomérations de communes : l'agglomération anversoise, l'agglomération bruxelloise, l'agglomération carolorégienne, l'agglomération gantoise et l'agglomération liégeoise. Cette même loi définit par ailleurs le statut des fédérations de communes.

Sans entrer dans les détails, notons que les agglomérations et fédérations de communes disposent d'une personnalité juridique propre avec comme principe l'élection directe des membres des conseils des agglomérations et de fédérations, ainsi que l'attribution audits/conseils des

² *Idem*, p. 5.

³ Y. Lejeune, *Typologie(s) des institutions publiques en Belgique après la sixième réforme de l'État*, *op. cit.*, p. 53.

⁴ M.B. du 24.8.1971, modifiée par la loi du 21.8.1987 (M.B. 26.9.1987). Cette loi est reprise dans le CDLD aux articles L2111-1 et s.

¹ *Doc. parl., Sénat, sess. 2012-2013, n°5-2237/1, p. 4.*

matières qui relèvent de l'intérêt d'agglomération et de fédération.

Le ressort territorial de chaque agglomération aurait dû être déterminé par un décret. Toute commune ne faisant pas partie d'une agglomération pouvant faire partie d'une fédération de communes.

En pratique seule l'agglomération bruxelloise a vu le jour et aucune fédération de communes n'a été créée.

En effet, la réalisation des fusions de communes a rendu inutile la création de ces collectivités intermédiaires⁵.

2. Le CDLD

Le CDLD donne la possibilité aux communes de gérer certains pans de l'intérêt communal de manière conventionnelle ou associative via la création d'une convention entre communes, d'une intercommunale, d'une association de projet ou encore d'une association sans but lucratif.

a) L'association de communes

i. La convention entre communes

Le Code de la démocratie locale consacre expressément le principe selon lequel les communes peuvent conclure entre elles des conventions relatives à des objets d'intérêt communal. Ce mode de coopération constitue une formule souple.

Au contraire de l'intercommunale ou de l'asbl ou de l'association de projet, il n'y a pas ici création d'une entité juridique nouvelle.

Seules les communes peuvent être parties à une convention entre communes.

La convention conclue entre communes comprend au moins les dispositions minimales prévues à l'article L1521-1⁶.

La convention peut stipuler que l'une des communes, partie à la convention, sera désignée comme gestionnaire. La commune gestionnaire peut, pour mettre en œuvre cette convention, employer les membres de son personnel et/ou recourir au personnel des autres communes parties à la convention, et ce en application des conditions qui y sont définies.

⁵ Y. Lejeune, *Droit constitutionnel belge, Fondements et institutions*, Larcier, 2017, n°374, p. 461.

⁶ Ces règles minimales sont relatives à la durée et à son éventuelle reconduction, à la possibilité de résiliation, à l'éventuel apport des communes participantes et aux modalités de gestion de ces apports, à l'organisation interne, aux droits et devoirs mutuels et aux répercussions financières, à l'information des communes, à l'évaluation annuelle par les conseils communaux, à l'établissement des mouvements financiers, à l'affectation du résultat, au contrôle financier et à la répartition des actifs éventuels au terme de la convention.

S'il échet, un comité de gestion de la convention - composé d'au moins un représentant par commune, désigné parmi les membres des conseils ou collèges communaux à la proportionnelle de l'ensemble des conseillers communaux des communes parties à la convention - est chargé de se concerter sur les modalités de mise en œuvre de la convention.

Le comité de gestion émet au besoin des avis à l'intention de la commune gestionnaire, établit les mouvements financiers résultant de la convention et les soumet pour information aux conseils des communes parties à la convention.

Enfin, le Code se bornant à définir le régime juridique de base de la convention entre communes, celle-ci reste, pour le surplus, soumise au droit civil.

ii. L'intercommunale

L'article L1512-3 du CDLD stipule que « *Plusieurs communes peuvent (...) former des associations ayant des objets déterminés d'intérêt communal. Ces associations sont dénommées (...) intercommunales.*

La structure intercommunale est un mode de gestion de l'intérêt communal par lequel plusieurs communes s'associent entre elles, et parfois avec d'autres institutions ou organisations, en vue d'assurer ensemble un service public, performant, accessible à tous et au meilleur prix, plutôt que de le développer chacune de leur côté. L'existence de ces structures et leur organisation sont fonction des besoins et opportunités identifiés au niveau local.

Les types de services publics rendus par les intercommunales sont très variés et répondent à de nombreux besoins des citoyens et entreprises. Ainsi, nous pouvons relever la présence des intercommunales dans les secteurs stratégiques que sont le développement économique, la gestion des déchets, la gestion des eaux, l'approvisionnement énergétique et les soins de santé. On en retrouve également dans une grande variété de secteurs dont l'accueil de la petite enfance, les maisons de repos et de soins, la télédistribution et les télécommunications, les sports et le tourisme, les abattoirs, le financement ou encore la mutualisation informatique.

L'intercommunale exerce des missions de service public et est, à ce titre, une personne morale de droit public. Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation lui permet d'adopter une des formes juridiques suivantes: soit celle de la société anonyme, soit celle de la société coopérative à responsabilité limitée⁷. Dès lors, l'intercommunale sera régie par le Code des sociétés et des associations, dans la

⁷ À cet égard, il convient de préciser que le nouveau Code des sociétés et des associations, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019, ne reconnaît plus la société coopérative à responsabilité limitée comme forme de société. À l'heure d'écrire ces lignes, le législateur wallon n'a malheureusement pas modifié sa législation par référence pour tenir compte de ce nouveau cadre légal.

mesure toutefois où le CDLD et les statuts n'y dérogent pas expressément, en raison de sa nature spéciale.

Chaque intercommunale comprend au minimum quatre organes : une assemblée générale, un conseil d'administration, un comité de rémunération et un comité d'audit. À côté de ces organes, l'intercommunale a la possibilité de créer des organes restreints de gestion.

iii. L'association de projet

L'association de projet est une association de communes qui suppose l'intervention de plusieurs communes et peut accueillir d'autres personnes de droit public et de droit privé.

Son objet est limité. Les communes peuvent recourir à une telle association pour assurer la planification, la mise en œuvre et le contrôle d'un projet d'intérêt communal.

Les associations de projet sont donc de petites structures créées pour « gérer des projets ponctuels et ciblés qui intéressent un nombre limité de communes et de partenaires »⁸.

En instaurant la figure juridique de l'association de projet, le législateur décreta a souhaité permettre l'émergence d'une coopération entre autorités locales qui, bien que structurée, ne soit pas aussi contraignante que la formation d'une intercommunale. Ainsi, selon les travaux préparatoires du décret, l'association de projet constitue « une structure légère » destinée à la réalisation d'un projet particulier. Il s'agit d'une « forme sui generis [...] qui permet de laisser une certaine liberté aux communes », ce qui justifie que lui soit appliqué un régime juridique moins contraignant que le régime propre aux intercommunales⁹.

Certains auteurs considèrent dès lors que les associations de projet sont en quelque sorte des « mini-intercommunales ». Elles disposent de la personnalité juridique et sont régies par une série de contraintes limitées¹⁰.

L'association de projet est uniquement gérée par un comité de gestion. Celui-ci constitue le seul organe de l'association dans la mesure où il n'y a pas d'assemblée générale.

À notre sens, si ce mode de gestion est aujourd'hui boudé par les communes¹¹, c'est essentiellement en raison de sa durée limitée dans le temps ne permettant pas la mise en place de projet nécessitant un tant soit peu d'investissement.

iv. L'asbl communale

Nombreuses sont les communes qui, pour organiser ou participer à la gestion de domaines d'action relevant de l'intérêt communal, recourent à la forme juridique de l'asbl.

Le décret du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation consacre un chapitre spécifique aux asbl communales. Il s'agit cependant d'un encadrement « a minima ».

Pour le surplus, pour autant que le CDLD n'y déroge pas, il y a lieu d'appliquer les dispositions du Code des sociétés et des associations.

Aucune définition de l'asbl communale n'est donnée par les textes légaux. Cependant, l'article L1234-1, paragraphe 1, du CDLD précise que : « dans les matières qui relèvent de l'intérêt communal, une commune ou plusieurs communes peuvent créer ou participer à une asbl si la nécessité de cette création ou de cette participation fait l'objet d'une motivation spéciale fondée sur l'existence d'un besoin spécifique d'intérêt public qui ne peut être satisfait de manière efficace par les services généraux, les établissements ou les régies de la commune et qui fait l'objet d'une description précise ».

Concernant ce type d'asbl, il est intéressant de préciser que dans une question parlementaire, l'ancien Ministre des pouvoirs locaux, Paul Furlan, a affirmé que les asbl qui regroupent les bourgmestres d'une région sont considérées comme des asbl communales car elles ne sont pas régies par un cadre légal spécifique¹². Ceci n'est pas sans poser question sur la légalité de la composition de ce type d'asbl car la répartition des sièges devrait alors avoir lieu selon la répartition de la clé d'Hondt, ce qui n'est vraisemblablement pas le cas dans les faits. Par ailleurs, le contraire n'aurait pas de sens.

b) La supracommunalité

La deuxième partie du CDLD est consacrée à la supracommunalité.

Il est intéressant de constater que sont reprises sous cet intitulé :

- 1° les agglomérations et fédérations de communes (livre 1^{er})
- 2° les provinces (livre II).

Le livre consacré aux agglomérations et fédérations de communes reprend le contenu de la loi du 26 juillet 1971 précitée.

⁸ A.L. Durviaux et I. Gabriel, *Droit administratif. Tome 2. Les entreprises publiques locales en Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 170.

⁹ *Doc. parl.*, Parl. wallon, 2005-2006, n° 403/27, pp. 5 et 28 ; n° 403/1, p. 2.

¹⁰ A.L. Durviaux et I. Gabriel, *o.c.*, p. 170.

¹¹ À ce jour, l'outil reste peu utilisé. Bien que peu nombreuses, certaines associations de projet ont néanmoins été créées, notamment dans le cadre de la mise en place de parcs naturels.

¹² QO Desquennes, Parl. wallon, session 2015-2016, C.R.I.C. N° 123 (2015-2016), p.19.

3. Les législations spécifiques

Notons également qu'en dehors des outils prévus par le CDLD (asbl, intercommunales, associations de projet, conventions entre communes), nombre de réglementations spécifiques organisent des modes particuliers d'associations de communes. Nous citerons pour exemple les zones de polices, zones de secours, parcs naturels, contrats de rivière, ADL, maisons du tourisme, centres sportifs, etc.

4. En pratique : la supracommunalité non réglementée

Les exemples de coopération repris ci-après reposent sur la construction volontaire, ascendante et négociée d'un projet de territoire, d'une vision commune. Ces coopérations définissent a priori un espace cohérent d'un point de vue géographique et communautaire.

Outre le relais avec la province dans le cadre des contrats de supracommunalité, ces coopérations supracommunales, qui se définissent généralement au travers de conférences des bourgmestres/élus, se sont assigné des buts de coopération supracommunale, telle la mise en œuvre de politiques d'optimisation de l'action des communes et de politiques transversales qui favorisent le développement durable, la cohérence et la cohésion de leurs territoires.

Elles s'élaborent dans un cadre juridique souple, prenant bien souvent le statut d'asbl et mettent en œuvre des coopérations variables.

Les grandes tendances des buts de cette supracommunalité sont les suivantes :

- ✓ défendre et promouvoir l'arrondissement/la province et ses communes ;
- ✓ mettre en œuvre des politiques d'optimisation de l'action des communes ;
- ✓ créer des politiques transversales qui favorisent la cohérence et la cohésion territoriale ;
- ✓ étudier des projets d'intérêt collectif ;
- ✓ favoriser l'intégration des communes dans les structures provinciales/régionales ;
- ✓ poursuivre ces objectifs dans le cadre d'un développement durable et harmonieux.

a) Brabant wallon

La résolution du Conseil provincial du 26 février 2015 crée un conseil supracommunal du Brabant wallon, dénommé « le Conseil 27+1 ». Celui-ci a été institué en vue d'améliorer le partenariat entre la Province et les communes de son territoire.

Le Conseil 27+1 est composé de :

- ✓ la Province du Brabant wallon représentée par les 4 députés provinciaux, dont le président du Collège provincial qui préside le conseil ;
- ✓ les 27 communes du Brabant wallon représentées par leur bourgmestre ou à défaut par un autre membre du collège communal désigné par celui-ci.

Sont invités comme observateurs : le gouverneur, un membre de chaque groupe politique du Conseil provincial, ainsi qu'un représentant d'in BW et de l'ISBW.

Le Conseil 27+1 invite également tout expert qu'il souhaite entendre sur l'un ou l'autre des points de son ordre du jour.

Le Conseil 27+1 se réunit en séances plénières ou en groupes de travail axés sur une thématique spécifique.

Le secrétariat du Conseil 27+1 est assuré par le directeur général de la Province.

b) Liège

En Province de Liège, il existe depuis 1994, 4 conférences des bourgmestres/élus - toutes asbl : Liège Métropole, Meuse-Condroz-Hesbaye (Huy-Waremme), Verviers, Germanophones - et une structure provinciale de coordination, l'asbl « Liège-Europe-Métropole ».

Pour cette dernière, le conseil d'administration constitue l'organe exécutif et se compose de :

- ✓ 6 représentants provinciaux ;
- ✓ 5 députés et le président du conseil provincial ;
- ✓ 7 représentants pour la « Région de Verviers » et « Meuse-Condroz-Hesbaye » ;
- ✓ 9 représentants pour « Liège Métropole » ;
- ✓ 2 représentants pour les communes germanophones.

L'Assemblée générale est, quant à elle, composée des 84 bourgmestres des communes concernées, des membres du Collège provincial, du président du Conseil provincial ainsi que des membres élus des conseils d'administration des conférences d'arrondissement. Cette Assemblée valide les travaux, les orientations et les propositions de l'asbl que le conseil d'administration lui soumet.

In fine, il revient au Conseil provincial de valider l'attribution des fonds.



c) Hainaut

En Hainaut, il existe 3 intercommunales de développement économique qui portent des projets de territoire - Wallonie Picarde, Charleroi Métropole et Cœur du Hainaut - et qui ont constitué des conférences des bourgmestres.

✓ Wallonie Picarde se compose :

- d'une instance de discussion (association de fait) : le Conseil de développement composé d'une septantaine de membres issus de tous milieux (économie, enseignement, culture, politique, ...);
- d'un autre organe consultatif : la Conférence des bourgmestres des 23 communes de la Wallonie picarde. Lancée officiellement en septembre 2008, la Conférence des bourgmestres permet aux dirigeants des communes inscrites dans la dynamique territoriale « Wallonie Picarde » de confronter leurs opinions, de débattre des stratégies à adopter et, surtout, d'affirmer une volonté et une ambition communes pour leur région;
- de deux structures techniques, l'asbl Wallonie Picarde « WAPI 2025 » et « Culture.Wapi », la première se chargeant de l'animation territoriale et la seconde se concentrant plus particulièrement sur le volet culturel.

✓ Charleroi Métropole se compose :

- d'un lieu d'échange d'informations, de réflexion, d'action et de promotion en lien avec le développement stratégique de ce territoire : le Comité de développement stratégique, composé de membres issus du monde économique, des organisations syndicales, des autorités politiques locales et des personnalités issues de Charleroi Métropole exerçant des fonctions ministérielles, que ce soit au niveau régional, communautaire ou fédéral;
- d'une Conférence des bourgmestres de 29 communes;
- d'un bureau dont les membres assurent une représentation équilibrée des communes du territoire.

✓ Cœur du Hainaut se compose :

- d'un Conseil de développement, à savoir un lieu de réflexion en lien avec toute action pouvant contribuer au redéploiement socio-économique du cœur du Hainaut; organe participatif et partenarial où les orientations stratégiques sont prises dans le cadre d'un consensus. Composé des bourgmestres des 25 communes, de 10 députés répartis selon la clé D'Hondt, de représentants de la société civile

(développement économique, universités, EFE, santé, tourisme, culture, etc.), d'entreprises, de syndicats, il est alimenté par les réflexions/dossiers/questionnements des groupes de travail. Ce conseil est subdivisé en deux commissions qui agissent au sein du Conseil de développement et qui sont alimentées par les réflexions/dossiers/questionnements des groupes de travail : la Commission Centre et la Commission Mons-Borinage;

- de groupes de travail.

d) Namur

Depuis 2015, afin d'assurer le suivi de sa politique supra-communale, la Province de Namur a mis en place un conseil consultatif pour la province dénommé « Forum provincial des Communes ». Cet organe est composé des 38 bourgmestres, des 4 députés provinciaux, de 2 conseillers provinciaux par groupe politique, du Gouverneur et d'experts.

L'objectif du Forum provincial des Communes est d'initier une démarche *bottom-up* afin de mieux cerner les attentes et besoins des communes et de favoriser l'émergence et le partage de propositions de projets adaptés aux spécificités du territoire de la province.

e) Luxembourg

Lors de sa réunion du 22 février 2013, le Conseil provincial du Luxembourg donne son accord de principe sur la création de la « Conférence luxembourgeoise des Élus ». Cet organe supracommunal a été installé le 3 avril 2014.

La Conférence luxembourgeoise des Élus est composée des membres du Collège provincial, du gouverneur, des bourgmestres des 44 communes du territoire, des parlementaires luxembourgeois, du directeur général provincial et du président des directeurs généraux communaux.

Dans le texte fondateur de la Conférence luxembourgeoise des élus, nous pouvons lire que « les objectifs généraux qui sont visés par une telle conférence sont, entre autres :

- ✓ de promouvoir les communes luxembourgeoises et le territoire provincial;
- ✓ de constituer un centre de réflexion et d'étude des problèmes généraux propres au territoire provincial;
- ✓ de coordonner des actions communales et provinciales et de mettre en place et de gérer l'action supracommunale sur le territoire et à ses frontières.

La mise sur pied de ce nouvel organe assurera une meilleure proactivité et coordination pour des projets spécifiquement supracommunaux ».

f) Un autre exemple: Pays de Famenne

Il existe bien d'autres structures de coopération supracommunale qui fonctionnent à plus petites échelles. Il serait cependant fastidieux de toutes les lister.

À titre d'exemple, citons l'asbl « Pays de Famenne » créée en 2007 à l'initiative des 6 bourgmestres des communes de Durbuy, Hotton, Marche-en-Famenne, Nassogne, Rochefort et Somme-Leuze. Celle-ci se définit comme un bassin de vie et se situe à cheval sur les provinces du Luxembourg et de Namur.

« La démarche suivie vise donc l'unicité de la vision du territoire, à mutualiser les moyens, à éviter les doublons et à permettre d'élargir l'offre des services, à entreprendre et à renforcer les démarches sur un territoire homogène de 58.000 habitants dont la diversité crée le potentiel et dont les forces rassemblées de ses entrepreneurs, de sa population et de ses outils créent des opportunités bien plus vastes que pour chaque commune individuellement. Telles sont les intentions qui animent les six bourgmestres, désireux d'unir avec détermination et une vision d'un futur commun prometteur le destin du Pays de Famenne ». François BELLOT - Président du Pays de Famenne.

Les membres de l'asbl sont, outre les membres fondateurs et les bourgmestres des six communes, toute personne ayant reçu l'agrément du Conseil d'administration.

B. UNE DÉFINITION DE LA SUPRACOMMUNALITÉ POUR LA SUITE DE LA RÉFLEXION

La difficulté de la supracommunalité que l'on peut définir de manière globale comme la manière dont on peut concilier et concerter les intérêts communaux sur les territoires de plusieurs communes réside dans le fait que les enjeux sont de natures très différentes.

Cette notion est aujourd'hui utilisée pour décrire bien des réalités que nous résumerons en trois points :

- ✓ **la supracommunalité institutionnelle** qui chapeaute les communes et pas forcément sur une base volontaire: la supracommunalité constitutionnelle, les agglomérations et fédérations de communes. Ces institutions sont composées d'élus directs, disposent d'instances de délibérations propres et leurs décisions s'imposent aux communes qui en font partie. C'est dans cette catégorie que nous rangerons également les zones de polices et les zones de secours. Notons que pour créer d'autres formes de niveau de pouvoirs, une réforme de la Constitution est nécessaire, ce qui implique un passage obligé par un nouvel accord communautaire;

- ✓ **l'intercommunalité** comme une association de communes créée en vue de faire mieux ensemble ce qu'on ne pourrait faire seul. L'intercommunale a un objet social bien défini qui regroupe généralement des matières d'intérêt communal qui lui sont déléguées. L'association de projet peut également être rangée dans cette catégorie ainsi que, dans une certaine mesure seulement, les asbl communales;
- ✓ **la coopération supracommunale/transcommunalité volontaire**, ascendante et sans structure prédéfinie.

C'est sur cette dernière forme de supracommunalité que nous avons décidé de concentrer notre réflexion, celle qui diffère des structures réglementées. La supracommunalité s'envisage alors comme une supracommunalité de projet, une collaboration entre communes en vue de réaliser un projet à une échelle supracommunale, et dans laquelle les communes ne s'organisent pas en vue de déléguer des pans de l'intérêt communal mais plutôt dans un objectif de construire ensemble des projets d'intérêt communal choisis conjointement, en maintenant la stratégie entre leurs mains; les projets pouvant toucher à différentes matières.

Citons pour exemples, le Pays de Famenne, la Wallonie Picarde, Charleroi Métropole, les différentes conférences des élus/bourgmestres, etc.

C. LES CONSTATS

1. Les expériences de supracommunalité sont montées et vécues différemment

En dehors des outils réglementaires, nous constatons l'émergence de formes de supracommunalité non réglementées avec une gouvernance à géométrie variable.

L'implication des différents acteurs politiques (provinces, intercommunales, société civile, etc.) diffère fortement d'un territoire à l'autre.

Si dans certaines provinces, la supracommunalité du type Conférence des Élus est vécue comme une réelle plus-value grâce à une véritable coordination des projets de territoires, dans d'autres certains mandataires s'interrogent sur leur valeur ajoutée car ces outils ne sont pas perçus comme permettant réellement aux communes de se coordonner de manière efficace. Il semblerait que ce sentiment se fait davantage ressentir dans les structures dont les provinces sont à l'initiative et dans lesquelles elles sont plus présentes.

2. La supracommunalité s'écarte des outils réglementaires

Nous constatons que certaines formes de supracommunalité s'éloignent des outils réglementaires.

En effet, les conférences de bourgmestres/élus, si elles ont été qualifiées d'asbl communales par le Ministre Furlan (lorsqu'elles empruntent la forme d'une asbl), ne sont ni organisées ni composées selon les dispositions relatives aux asbl communales.

Nous remarquons donc que les communes ont besoin d'un lieu de rencontre qui se formalise en dehors du cadre prévu pour les asbl communales, intercommunales, conventions entre communes et associations de projet. Ceci peut à notre sens s'expliquer notamment par le fait que les outils précités ne permettent pas aux leaders politiques d'être à la manœuvre de la stratégie supracommunale. La clé d'Hondt et la limitation du cumul des mandats pourraient constituer un frein à leur utilisation.

Se pose également la question de savoir où se trouve le lieu de discussion stratégique au sein de ces structures? Pour prendre l'exemple des intercommunales, l'assemblée générale s'apparente davantage à une chambre d'entérinement et le conseil d'administration ne rassemble pas l'ensemble des communes, et encore moins l'ensemble des leaders politiques. Pour preuve, certaines intercommunales sont en relation étroite avec les conférences des bourgmestres/élus dans les projets de supracommunalité. Dans cette configuration, le dialogue avec les communes associées se réalise en dehors de la structure même de l'intercommunale.

Un manque de souplesse peut également expliquer que ces outils soient boudés au profit d'une nouvelle forme de supracommunalité. Les communes sont demandeuses de mutualisation mais avec un maintien de la stratégie.

3. La supracommunalité dépend de la capacité stratégique des acteurs politiques à mobiliser/fédérer

Ce constat est en lien avec le précédent.

Pour reprendre les propos d'un congrès de la Fédération nationale des agences d'urbanisme et de développement qui s'est tenu en France en 1994: «*Le développement d'un territoire dépend plus de la qualité du maillage entre les acteurs, de la vigueur des projets et des anticipations du futur, que des*

infrastructures ou des équipements. Les meilleurs atouts d'un territoire sont moins ses atouts géoéconomiques que la capacité des acteurs locaux à s'organiser, à fédérer les énergies, (...)»¹³.

La réussite d'un projet supracommunal dépend de la capacité stratégique des mandataires politiques à mobiliser des acteurs autour d'un projet.

4. La souplesse permet la création de projets

Toujours en lien avec ce qui précède, c'est la souplesse actuellement laissée aux projets supracommunaux qui permet la concrétisation de ceux-ci. Il importe donc de ne pas trop rigidifier le système.

5. Supracommunalité à géométrie variable en fonction des thématiques

Nous le savons, en fonction de la thématique envisagée, les schémas de coopération divergent.

6. Une supracommunalité institutionnelle nouvelle n'est pas souhaitable

Une nouvelle couche de lasagne à notre paysage institu-



tionnel n'est pas demandée par les pouvoirs locaux. Au contraire, il est plutôt conseillé de l'éviter.

Outre qu'une telle structure serait de nature à rigidifier la supracommunalité et à complexifier le paysage institutionnel, elle ne permettra pas aux communes de s'approprier pleinement les projets supracommunaux.

Par ailleurs, une supracommunalité institutionnelle n'empêchera pas la création de projets en dehors du cadre. Si les communes estiment que l'institution créée n'est pas le lieu approprié pour mener un projet commun, comme au-

¹³ 15^e Rencontre nationale des agences d'urbanisme, 27-30 septembre 1994, Lille.

aujourd'hui, elles seront probablement tentées de créer des projets supracommunaux à d'autres échelles.

7. L'importance du respect de l'autonomie communale comme facteur de réussite des projets supracommunaux

Premièrement, en lien avec le point précédent, si les projets supracommunaux fonctionnent c'est parce que les communes y adhèrent. Ceci laisse à penser que la supracommunalité doit s'envisager de façon volontaire et ascendante.

Ensuite, si les communes sont certes demandeuses de mutualisation, elles souhaitent toutefois garder la main sur la stratégie. L'autonomie communale doit être préservée, ce qui implique de mettre en place un lieu de discussion stratégique composé d'acteurs qui ont un poids politique dans leur commune.

8. Une supracommunalité au regard des enjeux financiers

Plus que jamais, la supracommunalité doit s'envisager comme un moyen de mutualiser les ressources et réaliser des économies d'échelles.

9. Les disparités de flux financiers et les problèmes de financement d'infrastructures par la/les communes centres et les communes périphériques

Les flux financiers ne doivent pas être négligés. Les rentrées et sorties en termes de flux financiers diffèrent entre les communes selon les activités présentes sur leur territoire (logements, équipements, commerces, entreprises, loisirs, etc.). La supracommunalité doit permettre de pallier cette problématique en permettant de mutualiser et de réaliser des économies.

10. La démocratie participative a pris de l'ampleur

Nous constatons qu'au niveau supralocal également la participation citoyenne a pris de l'ampleur. Les Groupes d'Action Locale (GAL) en témoignent.

11. Les enseignements de la crise sanitaire

Les pouvoirs locaux ont toujours assuré les services publics de proximité les plus essentiels à la population, et les plus concrets, assurant le fonctionnement du pays au jour le jour, dans les temps paisibles comme dans les périodes de crises économiques et politiques.

Dans la gestion de la crise sanitaire que nous connaissons aujourd'hui, les communes, les CPAS, les intercommunales,

les SLSP, les zones de police et les zones de secours n'ont pas manqué de jouer un rôle essentiel, de tout premier plan, depuis la mise en place des premières mesures de confinement jusqu'au déconfinement progressif. Elles ont accompagné, depuis les premiers moments, le tissu économique et social de leur territoire et ont tenté, par des mesures organisationnelles, de sécurité, fiscales, environnementales, sociales de soutenir les citoyens et les entreprises, et de les aider au mieux à surmonter le choc de la crise. Leur rôle a été essentiel, à l'aune des larges compétences et outils dont elles disposent, et le sera encore demain, dans le cadre du redéploiement à venir.

À cet égard, le rôle des communes dans la gestion de la crise est reconnu. Cela démontre toute l'importance de pouvoir les doter d'outils supracommunaux souples et efficaces. Plusieurs actions (dont la distribution des masques) ont été possibles grâce à des décisions prises à un niveau supracommunal, notamment par des communautés de communes.

12. Les Provinces ne sont plus perçues comme le niveau stratégique ou opérationnel pertinent

Les Provinces ne sont plus considérées comme répondant à des réalités territoriales. Elles sont généralement davantage perçues comme un moyen pour les communes d'obtenir des financements.

13. Un subventionnement qui doit être clarifié

Enfin, les critères de financement des projets supracommunaux doivent être objectivés afin d'éviter que les fonds publics ne soient distribués selon la méthode passiste du subsidier, dont on ne cesse de rappeler les défauts en termes de lourdeur administrative, manque de transparence voire d'objectivité, absence de prévisibilité à moyen et long terme, et manque d'adéquation aux besoins et stratégies locales (et supralocales, en l'occurrence).

D. POSITION DE L'UVCW

Les constats qui précèdent ainsi que les entrevues réalisées avec différents acteurs impliqués dans la supracommunalité (l'Institut Jules Destrée, le Comité permanent des intercommunales et différents bourgmestres) nous ont inspiré la position suivante qui se veut être une position fixant les grandes lignes de la manière dont l'Union des Villes et Communes de Wallonie envisage la supracommunalité.

1. Considérations générales

La supracommunalité, au sens du présent avis, doit davantage s'envisager comme une supracommunalité de projet,

une collaboration entre communes en vue de réaliser un projet à une échelle supracommunale, et dans laquelle les communes ne s'organisent pas en vue de déléguer des pans de l'intérêt communal, mais plutôt dans un objectif de construire ensemble des projets choisis conjointement en maintenant la stratégie entre leurs mains.

La supracommunalité de projet peut sans complexe s'envisager sur le long terme avec des objectifs et des projets qui peuvent transcender la mandature. Aujourd'hui, cette forme de supracommunalité a pris de l'ampleur et s'observe à différentes échelles.

Concernant certains acteurs spécifiques, soulignons que les intercommunales s'envisagent comme des outils de supracommunalité pour des matières qui leur sont déléguées et que, dans ce schéma, elles travaillent tant sur l'aspect opérationnel que stratégique pour mener à bien les missions qui leur ont été confiées. Ce qui ne les empêche pas d'être également présentes sur le terrain pour certains projets de supracommunalité qui s'initient en dehors de leur structure en étant davantage, dans ce cas, un outil opérationnel. Par ailleurs, les intercommunales de développement économique couvrent tout le territoire (maillage complet). Il existe une réelle cohérence territoriale qui en fait un outil très intéressant dont les communes pourraient se saisir au service de la supracommunalité de projet.

Notons également que les provinces sont perçues comme poursuivant leurs propres logiques à leur échelle territoriale qui, dans certains cas, manque cruellement de coordination et de volonté de mutualisation avec les politiques communales. Il est dès lors d'autant plus important de recentrer ces politiques en termes de missions (et de budgets) et de favoriser l'émergence de concertations entre communes aux échelles supracommunales qu'elles identifient comme pertinentes pour la mise en œuvre de projets communs ou s'appuyant mutuellement. Dans ce cadre repensé, la collaboration entre les communes et la province pourrait s'en trouver facilitée.

2. Les enjeux financiers de la supracommunalité

La supracommunalité doit également et surtout être vue sous l'angle du critère financier. La supracommunalité doit permettre la mutualisation, la répartition et la rationalisation des ressources en permettant de créer des économies d'échelles. 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 péréquation.

La supracommunalité de projet permet déjà aujourd'hui la contribution des communes à une piscine ou à un hall sportif, mais pourrait demain être la solution à des projets de plus grandes envergures, notamment en matière de logements.

À titre d'exemple, une commune A pourrait contribuer au financement de logements sociaux de la commune B sans être obligée d'en construire car elle, commune A, concentrera ses efforts sur la mise en œuvre d'autres projets.

3. La gouvernance

Premièrement, soulignons d'emblée que la création d'une entité supracommunale institutionnelle ne nous semble pas opportune pour des raisons de simplification administrative, mais aussi parce qu'une telle instance ne serait probablement pas de nature à répondre aux différents enjeux énoncés (souplesse, autonomie communale, etc.).

L'application de la clé d'Hondt et la limite au cumul des mandats nous paraissent être un frein à l'utilisation des outils classiques. 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.

Un lieu de discussion stratégique rassemblant les acteurs politiques de poids est nécessaire non seulement pour garantir l'autonomie communale, mais aussi pour éviter le désintérêt des acteurs locaux. La création des conférences des élus/bourgmestres en témoigne.

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. Rappelons que la clé d'Hondt est avant tout conçue pour composer des organes tels que les conseils d'administration d'intercommunales, au sein desquels la responsabilité des administrateurs est d'assurer la réalisation de l'objet social de la société, et pas de représenter les intérêts purement locaux de la commune dont ils sont issus.

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'Hondt. Bien entendu, cette réflexion ne signifie pas qu'il faut faire une croix sur une représentation démocratique plus inclusive. Il pourrait être envisagé que les partis non représentés par un bourgmestre/échevin obtiennent une place au sein des aires de coopérations. L'existence de ces aires ne signifient pas non plus que les débats de supracommunalité doivent être systématiquement évincés des conseils communaux.

Les outils actuellement mis à disposition par le Code de la démocratie locale nous semblent suffisants mais inadaptés aux réalités du terrain pour doter les communes d'un réel outil stratégique de supracommunalité. Ainsi, si le CDLD

prévoit déjà la possibilité pour les communes de s'associer entre elles en créant une asbl communale ; le libellé des dispositions ne colle cependant pas au fonctionnement des aires de coopération supracommunale du type Conférence des Élus. En effet, alors que les asbl communales doivent être composées d'élus repartis selon la clé d'Hondt, les conférences des bourgmestres/élus, sont généralement composées de membres du collège communal. Nombre de ces conférences des élus/bourgmestres fonctionnent bien et une assise légale pourrait leur être consacrée en adaptant le cadre réglementaire actuel.

Les expériences de communautés urbaines (Liège Métropole, La Louvière/Communauté urbaine du Centre), ainsi que des projets de territoires (la Wallonie Picarde, le Pays de Famenne, le Cœur du Hainaut, etc.), mettent en évidence que nous sommes à la recherche de territoires pertinents de coopération à une échelle intermédiaire entre la commune et la Région. De type spontané et sans référentiel décretaal, ces expériences fonctionnent sur base d'intérêts négociés et sans attribution de compétence formelle. Si nous sommes convaincus que cette souplesse permet la création de projet, l'absence de cadre peut rapidement constituer une limite.

Éviter une supracommunalité institutionnelle ne veut pas dire que nous ne pouvons pas envisager un cadre réglementaire souple, dans un objectif de financement, qui ne doit pas être conçu comme une couche de lasagne supplémentaire. La souplesse nous paraît être de mise car les réalités territoriales diffèrent fortement d'une province à l'autre.

Les stratégies supracommunales pourraient être gérées par un outil de pilotage mis en place par une communauté de communes, qui réunirait les interlocuteurs locaux adéquats. Une structure reprenant les acteurs locaux de poids mais pas uniquement. Elle doit également être le lieu de rencontre avec des partenaires socio-économiques et politiques, des entreprises, des représentants de la société civile, des universités, peut-être même des citoyens, etc. La forme juridique pourrait être celle de l'asbl, mais envisagée différemment de la gouvernance prévue pour les asbl communales. La composition des assemblées, la création d'organes consultatifs, le lien avec les partenaires socio-économiques du territoire seraient laissés à l'appréciation des communes membres en fonction de leurs réalités/besoins.

De façon générale, concernant la supracommunalité, l'UVCW réaffirme que la dynamique des communautés de communes est une démarche qui doit venir des communes (démarche *bottom-up*). La philosophie même de la démarche supracommunale implique dès lors qu'elle soit initiée et pilotée par les communes. La supracommunalité doit donc s'inscrire dans une démarche ascendante de coopération et de coordination d'intérêts communaux, respectueuse de l'autonomie communale.



4. La DPR et le rattachement des communes à des « bassins de vie »

La DPR prévoit spécifiquement que le Gouvernement wallon entend « *encourager la gouvernance territoriale par la coopération des communes au sein de bassins de vie. À cette fin, le Gouvernement adoptera une méthodologie et invitera les communes à déterminer à quel bassin de vie elles se rattachent. Le Gouvernement financera la réalisation de schémas de développement pluricommunaux intégrant les communes d'un même bassin* ».

Un redécoupage du territoire est donc prévu. Au vu des objectifs qu'ils sous-tendent, ils seront, demain, un outil essentiel dans la planification territoriale en Wallonie.

Une question à se poser est de savoir si la démarche doit être choisie par les villes et communes ou initiée par la Région. Étant donné les éléments évoqués ci-avant, un découpage par la Région nous semble nier l'approche *bottom-up* dans la définition des besoins, matières et projets concernés, et la nécessaire possibilité d'aborder des territoires à géométries variables en fonction de ces besoins. Nous estimons que les communes devraient choisir par elles-mêmes les partenaires communaux avec lesquels elles souhaitent travailler. Si nous souhaitons définir un outil auquel les communes adhèrent, ce qui est absolument indispensable pour qu'il soit efficace, il faut leur laisser un maximum de latitude. Il est possible qu'une telle démarche débouche par endroit à des bassins de vie de petites échelles. Nous estimons cependant qu'il vaut mieux travailler avec des outils qui fonctionnent plutôt qu'avec une rationalisation qui irait probablement de pair avec une faible adhésion.

Soulignons que les chevauchements des flux ne permettent pas une délimitation précise des espaces de vie. Dans ce contexte, la convergence de territoires et de compétences semble difficilement envisageable si l'on souhaite disposer d'un outil souple qui réponde aux préoccupations actuelles. Gardons à l'esprit qu'un modèle tout fait de supracommunalité ne sera certainement pas gage de réussite.

Dans ce contexte, une «supracommunalité fluide» nous semble devoir s'envisager en ce sens :

- ✓ qu'une communauté de communes rassemblées en bassin de vie ne doit pas freiner les initiatives supracommunales à plus petite échelle ou à cheval sur deux bassins et qui seraient formalisées par les outils traditionnels (convention entre communes etc.);
- ✓ que l'appartenance à un bassin de vie ne doit pas être figée. En vue de préserver l'autonomie communale et la souplesse nécessaire au bon aboutissement des projets, la possibilité de changer de bassin de vie devrait être prévue avec des conditions à définir ;
- ✓ qu'une commune pourrait appartenir à différents bassins de vie en fonction de la thématique envisagée lorsque cela s'y prête mieux que le simple recours aux outils traditionnels.

5. Le financement

Le régime des subventions octroyées au projet de supracommunalité par les instances supérieures doit être objectivée.

La dynamique des communautés urbaines/de communes s'inscrit dans une optique de développement intégré, dont la portée stratégique est primordiale pour les communes mais aussi pour les autres niveaux de pouvoirs, dont la Région. À ce titre, une majoration des taux de financement des politiques et projets mérite d'être plébiscitée. En effet, le gain stratégique pour les pouvoirs subsidiaires justifie que leurs subventions soient d'autant plus importantes que les projets s'inscrivent dans des stratégies coordonnées. Dans ce contexte, si des subsides d'impulsion ont encore une raison d'être pour appuyer le développement de projets d'intérêt stratégique pour la Région, le soutien à la supracommunalité doit, à l'instar du financement des communes, intégrer les notions de droits de tirage et fonds d'investissement.

Par ailleurs, la supracommunalité de projet telle qu'envisagée dans la présente note d'orientation doit bénéficier d'un régime fiscal attractif.

6. Conclusion

En conclusion, dans cet avis, l'Union des Villes et Communes de Wallonie envisage la supracommunalité comme une supracommunalité de projets, une collaboration entre communes en vue de réaliser un projet à une échelle supracommunale, et dans laquelle les communes ne s'organisent pas en vue de déléguer des pans de l'intérêt communal mais plutôt dans un objectif de construire ensemble des projets choisis conjointement, en maintenant la stratégie entre leurs mains.

Cette supracommunalité de projets nous paraît incompatible avec une forme de supracommunalité institutionnelle, ce qui ne doit pas empêcher la création d'un cadre réglementaire souple tenant compte de la disparité des réalités territoriales. Une adaptation de l'outil qu'est l'asbl communale pourrait offrir une solution.

Ce cadre réglementaire doit tenir compte d'un prérequis: 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, ce qui n'exclut pas une représentation démocratique plus large. Il importe que cette structure soit également le lieu de rencontre entre les mandataires et les partenaires socio-économiques et politiques.

Le redécoupage territorial en bassins de vie envisagé par le Gouvernement wallon n'est pas nécessairement incompatible avec ce qui précède, pour autant que la création des bassins soit initiée par les communes. Le bassin de vie serait alors un lieu de collaboration entre communes en vue de réaliser un projet à une échelle supracommunale.

Dans le contexte des bassins de vie, une «supracommunalité fluide» nous semble devoir s'envisager en ce sens :

- ✓ qu'une communauté de communes rassemblées en bassin de vie ne doit pas freiner les initiatives supracommunales à plus petite échelle ou à cheval sur deux bassins et qui seraient formalisées par les outils traditionnels (convention entre communes etc.);
- ✓ que l'appartenance à un bassin de vie ne doit pas être figée. En vue de préserver l'autonomie communale et la souplesse nécessaire au bon aboutissement des projets, la possibilité de changer de bassin de vie devrait être prévue avec des conditions à définir ;
- ✓ qu'une commune pourrait appartenir à différents bassins de vie en fonction de la thématique envisagée lorsque cela s'y prête mieux que le simple recours aux outils traditionnels.

Enfin, concernant le financement des projets supracommunaux, si des subsides d'impulsion ont encore une raison d'être pour appuyer le développement de projets d'intérêt stratégique pour la Région, le soutien à la supracommunalité doit, à l'instar du financement des communes, intégrer les notions de droits de tirage et fonds d'investissement.