

# La fusion des communes : une réforme trentenaire

## *Merger of municipalities: a thirty-year old reform*

M. Lazzari, P. Verjans, A.-L. Durviaux <sup>1</sup>

*La fusion des communes, réforme vieille de plus de trente ans, est un événement marquant dans l'histoire de la Belgique. Ce processus de refonte des limites territoriales des collectivités locales, composé de plusieurs phases, ne se déroula pas sans heurts.*

*Même si une majorité de politiques s'accordaient sur la nécessité d'une telle entreprise, conscients des contraintes du monde moderne, un climat de profonde tension et de conflits politiques s'est emparé du pays. Les parlementaires, chargés de ratifier le plan du Gouvernement, étaient investis de la délicate mission de voir clair dans ce contexte, et devaient faire la part des choses entre un attachement légitime à leur commune d'origine et l'intérêt général, qui impliquait un plan unique et général de fusions.*

*The merger of municipalities, a reform more than thirty years old, is a milestone in the history of Belgium. Consisting of several phases, this process of recasting the territorial limits of local authorities, has not been hitch-free.*

*Even if most politicians agreed on the need for such an undertaking, aware of the constraints of the modern world, a climate of deep tensions and political conflicts swept over the country. Members of parliament, who had to ratify the government's plan, were vested with the delicate mission of seeing things clearly and had to weigh their legitimate attachment to the municipality of origin against the public interest, which entailed a single and general plan of mergers.*

Mots-clés : fusions, communes, histoire parlementaire, institutions belges

Key words: merger, municipality, parliamentary history, Belgian institutions

### Les sources

Cet exposé se base essentiellement sur les travaux préparatoires des derniers textes organisant la fusion, l'arrêté royal du 17 septembre 1975 et la loi qui le ratifie, la loi du 30 décembre 1975. Ils révèlent d'une part la motivation du Gouvernement de l'époque (gouvernement du social chrétien Leo Tindemans) concernant

les fusions, et spécialement celle du Ministre Joseph Michel, Ministre de l'Intérieur de 1974 à 1977, considéré comme le « père » de la fusion des communes et d'autre part, les craintes principales des parlementaires. Enfin, le contexte politique dans lequel la loi fut votée, parfaitement décrit dans quelques articles de quotidiens de l'époque, est abordé.

<sup>1</sup> ULg, Département de sciences politiques. Courriel : melanie.lazzari@ulg.ac.be

## Historique

Quelle est l'histoire de cette idée d'élargissement du territoire des communes en Belgique ?

Elle remonte à bien plus loin que les années 60-70, moment où le processus réglementaire et législatif s'est mis en marche. Dès l'Indépendance de notre pays, le premier mouvement de modification des territoires locaux est allé dans le sens d'un plus grand morcellement. En effet, entre 1831 et 1928, le nombre de communes belges est passé de 2.499 à 2.675. La période située entre 1928 et 1961 est ensuite marquée par une certaine stabilité. Peu de modifications ont eu lieu : seules douze communes ont disparu par le fait de fusions volontaires et isolées<sup>2</sup>.

La réflexion s'est poursuivie durant cette période: en 1937, le Centre d'étude pour la réforme de l'Etat recommanda la fusion obligatoire pour les communes comptant moins de 500 habitants et la fusion facultative pour les communes comptant entre 500 et 1000 habitants, avec une entité voisine. Le projet n'a toutefois pas pu aboutir, disparaissant dans la tourmente du conflit mondial.

Le processus reprit avec la Loi unique du 14 février 1961. Certaines dispositions de cette loi étaient consacrées à l'organisation territoriale des communes et ont permis une simplification qui rendit la fusion réalisable. Le pouvoir exécutif reçut la compétence de supprimer des communes pendant une période de dix ans. Entre 1961 et 1971, le nombre de communes passa de 2.663 à 2.359, sans que les grandes agglomérations ne subissent de modifications<sup>3</sup>.

La loi du 23 juillet 1971 a permis d'étendre la réforme aux grandes agglomérations. La loi prévoyait également des incitants financiers et des garanties pour le personnel communal des communes fusionnées. La fusion, sur base de cette loi, devait s'effectuer de façon volontaire par les communes.

Il a toutefois fallu attendre les années 1974-1975 pour que les fusions soient réalisées de façon effective.

En 1972, la Libre Belgique publia le « Plan Costard »<sup>4</sup>. Raymond Costard était le fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur qui avait supervisé la rédaction d'un avant-projet global de fusion des communes sur tout le territoire du pays. Cette indiscretion attisa les craintes et critiques des décideurs locaux.

Le 12 juin 1974, le ton fut donné. La déclaration gouvernementale précisa : « *le Gouvernement a la ferme résolution de procéder au maximum de fusions de communes avant les élections communales de 1976. Ces fusions se feront suivant des plans d'ensemble* ».

Les fusions de communes étaient censées répondre à une série de problèmes auxquels étaient confrontées les communes, à l'époque. Le rapporteur à la Chambre a indiqué qu'en raison de l'évolution technique, certaines d'entre elles se trouvaient impuissantes à faire face aux besoins en divers équipements d'utilité publique. Des économies d'échelle étaient souhaitables, afin d'offrir de meilleurs services à la population.

L'arrêté royal du 17 septembre 1975, ratifié par la loi du 30 décembre 1975, concrétisa la réforme. La fusion fut effective le 1er janvier 1977, date de l'entrée en vigueur de la loi. Le nombre des communes belges ne se monta plus qu'à 596. Il a fallu attendre 1983 pour assister à la fusion des communes qui composent aujourd'hui la ville d'Anvers, ramenant ainsi le nombre des communes à 589. Faute de consensus politique, on n'a alors pas touché aux communes bruxelloises, qui sont aujourd'hui les mêmes qu'avant la fusion.

## Les raisons : améliorer les services, la solidarité, restructurer les pouvoirs locaux

Les raisons de cette large opération de fusions ont, à de nombreuses reprises, été avancées par le Ministre Michel.

Dans son livre *Histoire de Virton : des origines à l'an 2000*<sup>5</sup>, il écrit son sentiment à l'époque de la fusion. « *L'équipement et la capacité de fonctionnement de l'administration regroupée permettra de rendre de plus grands et meilleurs services à la population et en accélé-*

<sup>2</sup> Blavier J., « Dans les coulisses des fusions des communes », *Bulletin du Crédit communal*, n°200, 1997/2, p. 98.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 92.

<sup>5</sup> Lambert G., Michel J., Petit A., Vaulet P., *Histoire de virton : des origines à l'an 2000*, Ed. des musées gaumais asbl Virton – 1998.

*ra la délivrance. Le service des travaux, celui des eaux et forêts, équipés d'un outillage moderne et efficient, pourront travailler d'une manière plus performante et accomplir des tâches qui jusqu'à présent dépassaient la force des petites entités (...), la rationalisation des investissements communautaires, culturels, sportifs, conduira à une économie d'échelle davantage compatible avec des moyens financiers limités ».*

Dans un article qu'il écrit plus tard pour la revue *Res Publica*<sup>6</sup>, le Ministre étoffe son propos. Il mentionne la **solidarité** indispensable entre communes principales et communes périphériques. Selon lui, la répartition des charges entre les entités ne se faisait pas, à l'époque, en proportion des services rendus à la population. Il fallait faire coïncider le territoire des communes avec l'aire des services publics, pour répartir de façon équitable l'effort contributif entre les citoyens. Les administrations des toutes petites communes étaient trop rapidement dépassées et les agents non suffisamment formés. La fusion devait également donner aux petites communes une force de décision, d'intervention, d'emprunt et une meilleure capacité à défendre leurs dossiers devant l'autorité de tutelle.

Devant la Commission de l'Intérieur du Sénat<sup>7</sup>, le Ministre dit vouloir **restructurer les pouvoirs locaux**, à l'instar ce qui s'est déjà fait dans d'autres pays d'Europe occidentale comme les Pays-Bas, la Suède, le Danemark, le Royaume-Uni et l'Allemagne. Il cite les inconvénients inhérents aux petites communes : un manque de moyens financiers, un choix restreint de mandataires communaux, des difficultés de recruter du personnel administratif qualifié alors que les tâches sont d'une complexité croissante.

Dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 17 septembre 1975<sup>8</sup>, le Ministre rappelle que les attributions des autorités locales se sont étendues et diversifiées avec le temps. Les communes se trouvent, selon le Ministre, à l'étroit dans des frontières vieilles de près de deux siècles, alors qu'elles ont élargi leurs actions aux secteurs économique, social, culturel, sportif, etc.

Leur compétence touche aussi l'occupation des loisirs, l'aménagement du territoire et l'environnement, c'est-à-dire, dit le Ministre, des secteurs qui ne s'accommodent pas de limites trop étreintes. Les communes doivent pouvoir disposer d'un personnel qualifié, de bonnes finances, d'une population et d'un territoire suffisants pour rendre les meilleurs services à leurs citoyens.

Un premier pas a été franchi avec l'instauration des **intercommunales**, mais ce système s'est révélé complexe et a engendré certaines formes de concurrence parfois néfastes pour l'intérêt général.

## Les critères

Dans l'élaboration des plans de fusions, certains critères ont été privilégiés par le Ministre. L'administration a veillé à regrouper au sein d'une même commune tout ce qui est aggloméré ou quasi-aggloméré, ainsi que les territoires qui, situés à une certaine distance, sont placés dans la zone d'attraction de ces agglomérations. Des facteurs ont été pris en compte : voies de communication, moyens de transport, relief du sol, bassins hydrographiques, zones boisées, etc. L'accent a également été mis sur les affinités, la mentalité et les manières de vivre.

## La procédure

L'exposé des motifs de la loi du 30 décembre 1975 précise la procédure employée pour procéder aux fusions<sup>9</sup>.

Le Ministre de l'Intérieur présente le projet comme la concrétisation de l'engagement pris dans la déclaration gouvernementale de 1974, la réalisation du plus grand nombre de fusions possible avant les élections communales de 1976, ces fusions se faisant selon des plans d'ensemble.

Le Ministre rappelle l'objectif de la loi de 1971 qui avait habilité le Roi à fusionner des communes limitrophes, à annexer à l'une d'entre elles la totalité ou une fraction

<sup>6</sup> Michel J., « La fusion des communes : un bilan provisoire », *Res publica*, 1982, n°3-4, pp. 407-414.

<sup>7</sup> Doc. Parl., Sénat, Session 1975-1976, n°721/2, Rapport fait au nom des commissions réunies de l'Intérieur et de la Fonction publique et de la Justice.

<sup>8</sup> Doc. Parl., Chambre, Session 1974-1975, n°652/1, 6 octobre 1975, Annexe.

<sup>9</sup> Doc. Parl., Chambre, Session 1974-1975, n°652/1, 6 octobre 1975.

d'une ou de plusieurs autres ou à rectifier leurs limites, si des considérations d'ordre géographique, économique, social, culturel ou financier le requéraient.

L'initiative de ces projets appartient au Ministre de l'Intérieur. Les conseils communaux et la députation permanente de chaque province sont invités à donner leur avis sur ceux-ci. L'opération est réglée par des arrêtés royaux, qui ne doivent entrer en vigueur qu'après leur ratification par le Parlement. Le Ministre dit avoir recueilli les différents avis, et amendé les plans initiaux, qui ont ensuite été soumis pour avis aux comités ministériels régionaux.

Le Gouvernement estime qu'il est opportun de présenter un plan global de fusions pour tout le pays. Le Parlement est invité à se prononcer sur les arrêtés royaux comme sur un ensemble, uniquement par un vote positif ou négatif.

## Les critiques

Les élus ont vivement critiqué le projet pour toutes sortes de raisons<sup>10</sup>.

Les principales sont bien connues : elles touchent à la procédure, à la prise en compte des différents avis par le Ministre et au projet d'élargissement des compétences après la réalisation des fusions. Enfin, le plus grand sujet d'inquiétude pour les parlementaires était la situation du personnel communal.

Le premier point a longtemps retenu toute l'attention tant à la Chambre qu'au Sénat. Le débat de procédure a longtemps pris le pas sur les discussions de fonds : il s'agissait de savoir si le Parlement pouvait ou non amender l'arrêté royal du Gouvernement.

Il s'agit de la controverse sur l'interprétation de la Constitution quant à savoir si le terme « ratifier » empêche les parlementaires d'amender le projet de fusion contenu dans les arrêtés royaux.

Le Ministre soutenait que les parlementaires devaient se contenter d'accepter ou de refuser de ratifier les arrêtés royaux. La loi de 1971 prévoyait cette procédure : la réforme était organisée par des arrêtés royaux ratifiés

par les Chambres. En outre, la fusion devait s'opérer selon un plan d'ensemble, ce qui semblait exclure que les parlementaires puissent modifier, chacun en vertu de considérations locales, différents pans du projet. Les parlementaires s'insurgèrent longtemps contre cette position, relevant selon eux, d'une interprétation abusive. En outre, ils avaient le sentiment d'avoir été trompés par le Gouvernement, n'ayant été avertis qu'après avoir formulé des amendements. Cette querelle de procédure fit piètre effet, la population ayant eu l'impression que le Gouvernement voulait imposer son plan, quitte à dénier la démocratie.

Après de nombreuses tergiversations de part et d'autre, une solution fut trouvée : les amendements à l'arrêté royal ne pouvant être reçus, les parlementaires purent faire des amendements à la loi de ratification. Cependant, ils ont tous été votés majorité contre opposition. Le projet n'a donc pas été modifié substantiellement.

Le deuxième point fut également récurrent dans les critiques des parlementaires. Ils accusèrent le Ministre d'avoir prétendu recueillir l'avis des conseils communaux, celui des députations permanentes et celui des comités ministériels régionaux. En réalité, soutenaient les élus, les avis avaient été totalement méconnus, aucun d'entre eux n'ayant été pris en compte. Certains parlementaires accusèrent également le Gouvernement de méconnaître la loi de 1971 qui prévoyait, selon eux, des fusions au cas par cas, lorsque cela s'avérait nécessaire. L'opération générale du Ministre conduit à des « mariages forcés », déniaient toute autonomie communale. Selon le Parti Socialiste belge, favorable à l'idée de fusion mais opposé au plan du Ministre, les conseils communaux étaient majoritairement contre les fusions proposées. Il s'insurgeait contre le fait que leur avis n'avait pas été écouté. Il trouvait également inadmissible, à l'instar d'autres parlementaires, que le Gouvernement n'ait pas sollicité l'avis du Conseil d'Etat, sous le prétexte de l'urgence. Pendant les débats en Commission de l'Intérieur de la Chambre, le PSB a été jusqu'à enjoindre les décideurs locaux à cesser toutes les tâches administratives qu'ils devaient accomplir pour le pouvoir central ! En un mot, la grève !

Certains députés apostrophèrent aussi le Ministre en soutenant que son plan d'ensemble n'était nullement

---

<sup>10</sup> Doc. Parl., Chambre, Session 1974-1975, n°652/1 à 23 et particulièrement le n°652/10, Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur.

motivé par l'intérêt général, mais par des considérations partisans et politiques. Le Ministre n'avait jamais eu, selon eux, des critères clairs et objectifs. Le ton était sans ambiguïté « *Pour un problème d'une importance telle que les fusions, on aurait dû chercher à établir entre tous les partis un pacte communal, comme on a fait en leur temps un pacte scolaire ou un pacte culturel. La majorité entend modifier la carte communale pour tenter de changer à son profit le fonctionnement du suffrage universel.* » Le Ministre se voyait reprocher d'agir dans une improvisation tant juridique que politique et de pratiquer une politique de « fusions pour les fusions ».

Un député accusait le Ministre de modifier, outre les limites communales, les limites provinciales, qui constitutionnellement, ne pouvaient être réformées que par une loi. Le député alla plus loin en rappelant que fusionner des communes, c'est également fusionner des parcelles cadastrales, des terrains et des propriétés, c'est donc changer le statut fiscal de certains lieux. Il apostropha le Ministre : pouvait-il donner la garantie que son projet ne favorisait pas des transferts utilitaires ou spéculatifs et plus particulièrement le transfert de parcelles intéressant la famille de certains ministres ?

Un parlementaire suggéra que la fusion se fasse sous certaines conditions : elle devait aboutir à la création d'entités harmonieuses, c'est-à-dire des entités urbaines, suburbaines et agraires. Il craignait que les fusions ne donnent lieu à des sentiments de domination et d'annexion et préconisait la création de conseils de quartiers pour empêcher ce phénomène.

L'Union des Villes et Communes de Belgique avança quelques idées pour améliorer le plan de fusion du Gouvernement<sup>11</sup>. Selon l'organisation, il était impératif d'assurer une information suffisante des administrations communales et de la population. Les propositions de fusion devaient se baser sur des études préalables et un consensus aussi large que possible des communes concernées. L'Union demanda un examen sérieux des contre-propositions et des arguments des communes, ainsi qu'une décision fondée sur des critères objectifs, au départ des milieux de vie naturels, économiques et sociaux. Elle revendiquait également une mise à disposition de moyens suffisants pour faire face aux dépenses supplémentaires inévitables et de véritables garanties pour le personnel.

Quitte à accepter la fusion, le syndicat des communes demandait aux décideurs d'opérer dans un avenir proche une large décentralisation de compétences au profit des nouvelles communes, ainsi qu'une révision des règles de tutelle administrative, afin que l'autonomie locale ne soit pas altérée.

Certains membres du Parlement approuvèrent cette position et demandèrent également une réforme de l'organisation communale, après les fusions. Ils souhaitaient la modification des relations entre les pouvoirs locaux et le pouvoir central en matière de tutelle et de responsabilité financière. Ils souhaitaient aussi une réforme des relations internes au sein du pouvoir communal. Une plus grande démocratisation leur semblait indispensable car les entités agrandies disposeraient de plus larges pouvoirs.

Les élus s'inquiétèrent également de la nouvelle structure et de l'organisation des intercommunales. Certaines communes risquaient de se retrouver affiliées à plusieurs intercommunales concurrentes ; l'effort de rationalisation devrait donc prendre cet aspect en compte.

De façon plus générale, les élus voulaient du concret. Ils réclamaient des projets précis pour la période qui suivrait les fusions, en lieu et place de promesses imprécises et de la seule parole du Ministre.

Le dernier point était un sujet d'inquiétude générale.

Il s'agissait de l'avenir du personnel communal. Les droits acquis et leur stabilité d'emploi devaient être sauvegardés. Les parlementaires redoutaient la difficulté d'élaborer un statut unique pour tous les agents des anciennes communes en respectant leur situation juridique antérieure. En outre, ces agents avaient besoin d'un recyclage pour faire face aux nouvelles tâches et à des techniques plus modernes.

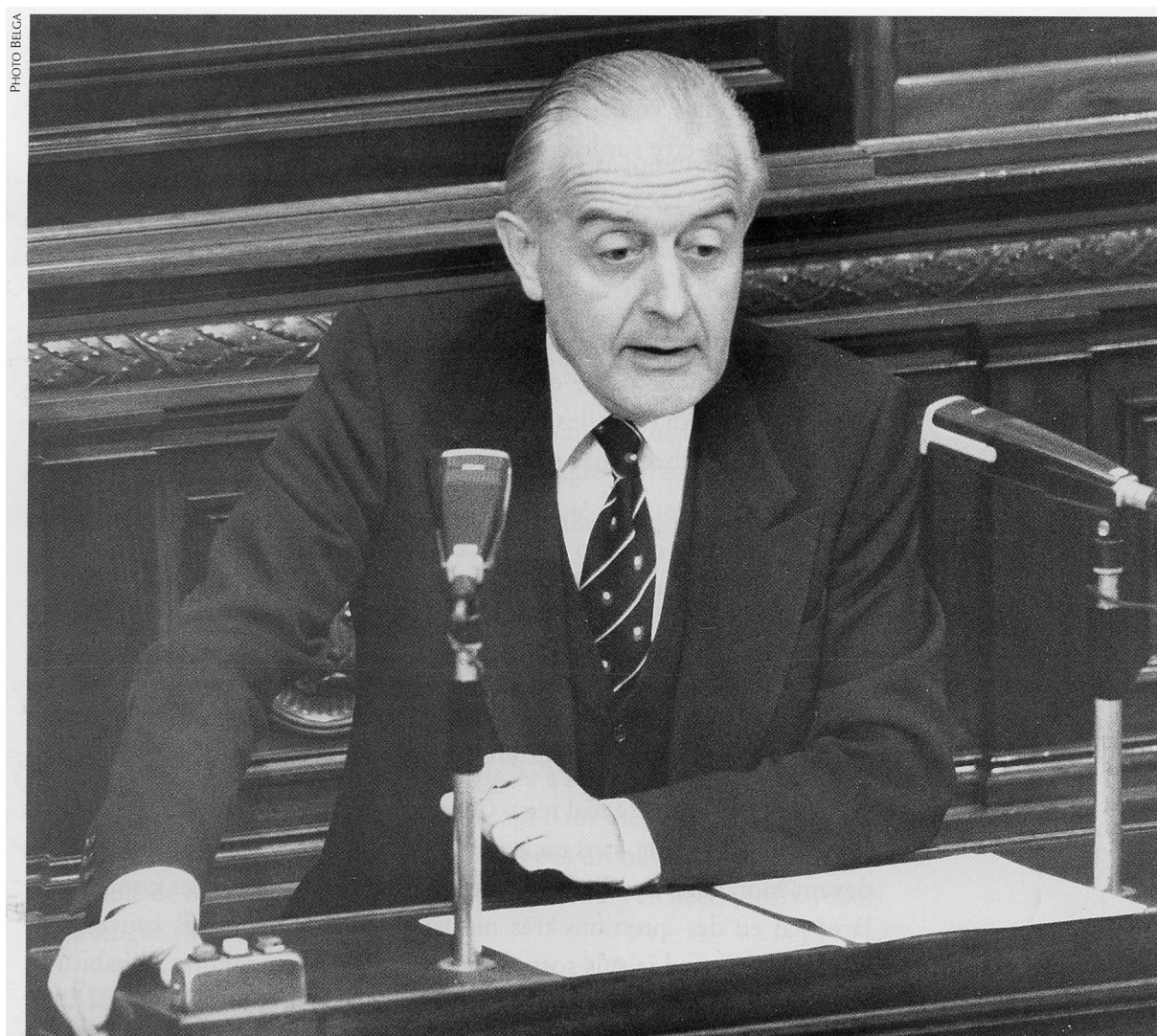
Dans ce cadre, le problème le plus important était celui des grades légaux, et spécialement celui des secrétaires communaux. Les parlementaires s'inquiétèrent de savoir comment seraient choisis les nouveaux secrétaires et receveurs communaux. La fonction de secrétaire adjoint serait-elle officiellement créée ? Ce problème se posait également pour les commissaires de police, les gardes-champêtres, les commissaires d'arrondisse-

---

<sup>11</sup> Doc. Parl., Chambre, Session 1974-1975, n°652/10, p. 14.

ment et les receveurs régionaux. Le groupe socialiste avait violemment invectivé le Ministre à ce propos, en lui reprochant de se servir des fusions pour apporter certaines modifications à la situation des polices communales. Les modifications qu'il avait proposées à la loi communale et au Code rural en vue de porter à 10.000 habitants (au lieu de 5.000) la limite à partir de laquelle il était possible de créer d'office une place de commissaire de police démontraient ses intentions d'introduire progressivement la gendarmerie nationale dans les communes en remplacement de la police locale.

Les secrétaires communaux du pays étaient très inquiets. Ils savaient qu'ils ne pourraient pas tous être nommés après les fusions et demandaient la reconnaissance officielle de la fonction de secrétaire adjoint et le recyclage des secrétaires qui n'avaient pas de diplôme universitaire. De nombreux billets d'humeur de la Fédération nationale des secrétaires et des diverses fédérations provinciales jalonnèrent la Revue communale en 1975.



Joseph Michel, ministre de l'intérieur, auteur du plan de fusion des communes. Source : Bulletin du Crédit Communal ■

Une assemblée des titulaires des grades légaux s'est tenue en septembre 1975, à Liège. La centaine de participants, issus de quarante-sept communes, votèrent une résolution dans laquelle elle considérait que ce qu'on appelait à l'époque le « plan Michel » bousculait sans argumentation véritablement fondée les traditions et l'organisation administrative de la Belgique et faisait fi des collectivités locales.

Au sein de la population, les critiques à l'encontre du plan Michel étaient nombreuses et le soutien aux agents communaux dans l'incertitude était présent partout dans le pays. En septembre, à Arlon, une manifestation contre le projet de fusion du Ministre a réuni 2.500 personnes, agitant des pancartes hostiles à la fusion imposée mais favorables à la fusion volontaire. Le climat était tendu : un mannequin à l'effigie du Ministre fut pendu.

Les plus vifs opposants à la fusion telle que préparée par le Ministre Michel semblaient être les socialistes, le député Lucien Harmegnies en tête. Celui-ci, ministre de l'Intérieur lorsque la loi de 1971 fut adoptée, se targuait d'être l'initiateur du projet qui avait été complètement dénaturé par la suite par son successeur. Simple député en 1975, il mettait un point d'honneur à combattre ce plan qui répondait si mal, à ses yeux, à l'esprit et à la lettre de la loi de 1971.

Lors d'une des manifestations contre le projet, un comité national d'opposition au plan des fusions fut créé. Certains bourgmestres exprimèrent leur intention de préparer des listes anti-fusion pour les prochaines élections, toutes proches. Peu après, sera mis sur pied un Front pour la démocratie locale<sup>12</sup>. Apolitique, il regroupait les divers comités anti-fusion du pays. Son but était d'empêcher la ratification d'une loi de fusion qui ne respectait pas les principes démocratiques de la Belgique. Il exhortait les parlementaires à ne pas accepter un vote de discipline que leur parti voudrait leur imposer, et les bourgmestres, avec l'accord de leur conseil communal, à entrer en rébellion. Le Front a même lancé un appel au Roi afin qu'il use de sa haute influence auprès de son Gouvernement pour que la loi de 1971 et la volonté des populations soient respectées. Pour le Front, le plan Michel était illégal, despotique et arbitraire.

12 *Ibid.*, p. 13.

Développer des territoires à partir des communes n'est pas une idée neuve. Elle n'est en outre, pas un projet neutre.

En 1977, les communes belges furent fusionnées afin de répondre aux besoins en équipements d'utilité publique (économies d'échelle). On passa ainsi de 2.359 à 596 communes ; la fusion des communes de la périphérie anversoise terminant six ans plus tard ce mouvement pour ramener le nombre total à 589. Les communes bruxelloises ont été épargnées par cette vague, faute de consensus au sujet d'une grande commune capitale.

Les achats d'outillage moderne pour les services techniques des travaux ou des eaux, une série de rationalisations dans les investissements d'infrastructure communautaire, sportive, culturelle, l'engagement de professionnels administratifs et techniques de niveau plus élevé, tout cela a justifié le vote de la loi sur les fusions de communes.

Les communes périphériques de plus grands centres profitaient des dépenses de ces centres sans participer à leur financement et la fusion a pu limiter cette logique de « passager clandestin ». De nombreuses petites communes ont pu acquérir une force de décision et une capacité d'emprunt qu'elles ne possédaient pas à la taille inférieure.

D'autres pays d'Europe occidentale avaient franchi ce pas de la modernisation d'entités dont la taille avait été fixée en fonction des contraintes des déplacements pédestres de l'ancien régime. Les nouvelles compétences dans les domaines économiques, culturels, et l'aménagement du territoire et l'environnement exigeaient des moyens financiers et décisionnels plus larges.

Bien entendu, l'opposition de l'époque critiqua les modalités de regroupement des communes et accusa le gouvernement d'avoir opéré une forme de charcutage électoral. Ces critiques n'étaient pas complètement infondées.

Les fusions de communes ont aussi amené une augmentation du pouvoir des partis politiques communautaires au détriment des petites listes locales qui animaient la vie de beaucoup des entités de base de la vie politique.

Au-delà d'une lecture économique utilitariste ou d'une analyse politologique institutionnaliste, on peut aussi se demander, avec Xavier Mabile<sup>1</sup>, si l'élargissement des entités de base n'a pas distendu les liens sociaux.

Le fait qu'Anvers ait été la plus grande entité et que ce soit celle où les réseaux des partis aient disparu le plus tôt explique peut-être la place prise par un parti antidémocratique et raciste, occupant un terrain délaissé par le bas des partis pris dans un mirage médiatique, croyant qu'il suffisait d'apparaître dans les moyens de communication pour communiquer, oubliant l'interactivité indispensable à la vie politique.

L'extrême anversois nous permet d'illustrer le risque de perte de la qualité du lien social, un risque de perte de dialogue entre les décideurs et les électeurs sur lequel beaucoup s'interrogent alors que la réponse est peut-être toute proche.

1 *Xavier Mabile, Président du Crisp, est intervenu lors du premier atelier préparatoire au colloque, le 16 avril 2006 (Louvain-la-Neuve).*

Un article paru dans un quotidien socialiste liégeois<sup>13</sup> accusait le Ministre d'être animé par des considérations essentiellement partisans. En réalité, écrit l'auteur, ce plan n'était que le résultat d'arrangements entre le CVP et son acolyte wallon, le PSC. Le plan permettait au premier d'augmenter sa puissance politique, et donc économique, sur tout le pays et au second d'endiguer l'influence des socialistes en Wallonie. L'article continuait en citant des statistiques : les fusions laissent subsister en Flandre 34% des communes existantes pour seulement 16% en Wallonie. Nonante communes flamandes sont censées garder leur autonomie, et parmi elles Edegem (commune du Premier Ministre) et quarante dans la Province d'Anvers (province du Premier Ministre). En Wallonie, quatorze communes seulement étaient censées profiter de ce même traitement de faveur. Pour le journaliste rouge, l'opération des fusions était une opération de manipulation de la carte politique du pays.

Le Ministre fut accusé de tricher sur plusieurs plans. Sur celui de la procédure, tout d'abord, qui s'apparentait davantage à une escroquerie qu'à un processus démocratique. Sur ceux, ensuite, de la motivation, pas suffisamment claire et étayée, et de la consultation des avis, inutile. L'évitement de l'avis du Conseil d'Etat était également considéré comme une fourberie de la part de la majorité, ainsi que les quelques mutations provinciales qui allaient passer inaperçues.

Faut-il le dire, ce projet était donc loin de remporter l'unanimité, que ce soit au Parlement ou dans la rue. Considéré comme un coup de force de la majorité, tant son fonds que sa forme ont suscité de vives réactions.

## Le bilan

Même s'il est peu aisé de discerner la réalité derrière les opinions tranchées des uns et des autres, nous pouvons, trente ans après, essayer de dresser un bilan de ces fusions de communes, de façon plus posée et plus objective qu'en ce temps-là.

Officiellement guidée par des motifs louables de rationalisation et de modernisation, cette entreprise de large envergure semble effectivement entachée de raisons plus profondes et moins avouables. Il ne fait aucun doute que des objectifs politiques et électoralistes ont animé la majorité, afin de reprendre le contrôle sur toute une série d'entités gouvernées par de petits partis locaux. La façon d'organiser la réforme laissait également à désirer : même si un plan d'ensemble pouvait effectivement sembler la meilleure technique, le Gouvernement aurait pu éviter de faire passer son projet en force, sans tenir compte des avis émis par les principaux intéressés.

Outre la rationalisation annoncée, nous savons aujourd'hui que la fusion des communes a engendré quelques effets néfastes. Des charcutages électoraux ont indiscutablement eu lieu. Une professionnalisation de la vie politique communale et une complexification du travail des mandataires et spécialement des bourgmestres a provoqué une certaine distance entre les élus locaux et leurs citoyens. Le rôle des partis a été renforcé, au détriment des citoyens qui s'engageaient dans la politique locale par goût et dévouement. Enfin, la fusion s'est traduite par des coûts considérables, notamment en termes de personnel.

---

<sup>13</sup> La Wallonie, voyez par exemple, de nombreux articles paru dans ce quotidien au mois d'août et au mois de septembre 1975, disponibles dans les archives de l'Institut d'histoire ouvrière, économique et sociale (IHOES), site Internet : <http://www.ihoes.be>