

## THESIS / THÈSE

### MASTER EN SCIENCES ÉCONOMIQUES ORIENTATION GÉNÉRALE À FINALITÉ SPÉCIALISÉE

#### Les conséquences des fusions des communes

Georges, Hubert

*Award date:*  
1969

*Awarding institution:*  
Universite de Namur

[Link to publication](#)

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix - NAMUR

Faculté des Sciences Economiques et Sociales

Année Académique 1968-1969

---

LES CONSEQUENCES  
DES  
FUSIONS DE COMMUNES

Hubert GEORGES

Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de  
Licencié en Sciences Economiques et Sociales  
(Economie publique)

Jury du mémoire : MM. L. DEMBLON P. DULIEU
--

Nous sommes particulièrement reconnaissant envers Messieurs les Professeurs L.DEMBLON et P.DULIEU qui, par leurs suggestions et conseils désintéressés ont été pour nous un encouragement constant au cours de ce travail.

Nous remercions également pour leur bienveillante collaboration, toutes les personnes qui ont bien voulu nous fournir les renseignements nécessaires à la réalisation de cette étude.

+  
+ +  
+

## INTRODUCTION GENERALE.

=====

A. Le problème du rôle des communes dans la vie économique et sociale ~~a, dès le début de ce siècle~~ a acquis une grande importance. On s'est en effet aperçu que beaucoup de communes avaient des difficultés à assumer leur rôle, aussi bien économique que social et politique dans le monde d'aujourd'hui. Des études ont démontré que ces difficultés provenaient principalement de moyens financiers insuffisants. Plusieurs solutions ont été proposées.

La première date du 1er mars 1922 et concerne la création des intercommunales. Elle consiste dans le fait que plusieurs communes gèrent en commun certains services publics, ce qui allège leurs charges financières. Mais cette formule n'a pas rencontré le succès qu'on espérait: elle s'est en effet heurtée à l'esprit particulariste de certaines administrations communales.(1)

Une deuxième solution a été cherchée dans la nomination de fonctionnaires communs à plusieurs communes. De bons résultats ont été constatés en ce qui concerne les receveurs régionaux, comptables spécialisés, parfaitement au courant de la gestion des deniers publics. Mais, en ce qui concerne les secrétaires communaux et les gardes-champêtres, il y a une certaine difficulté à faire dépendre ces fonctionnaires de plusieurs autorités communales.(1)

Les deux premières réformes conservent aux communes leur autonomie et leur personnalité. Elles se sont révélées intéressantes et doivent être poursuivies.

Cependant, à partir de 1937 (1), est apparue une nouvelle optique: celle des regroupements de communes.

(1) -C.E.R.E. cfr. annexe I

La solution proposée par le C.E.R.E. était de fusionner les petites communes comptant moins de 1.000 habitants. Cette solution permettait de créer de nouvelles entités administratives pouvant disposer de moyens suffisants, en hommes et en argent, afin d'exercer avec aisance un rôle dans la vie économique et sociale. Cet avant-projet du C.E.R.E. n'a pas eu d'application immédiate, mais la réforme proposée est réapparue, au moins dans ses grandes lignes, au cours des deux dernières décennies. Cette nouvelle prise de conscience de la nécessité d'une réforme des administrations communales a abouti à un projet de loi, inséré dans la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier dite "Loi Unique (I)", et donnant au Roi le pouvoir de procéder à des fusions de communes sous certaines conditions(2). En application de cette loi, plusieurs communes ont été fusionnées à partir de 1964. Cette réforme n'a cependant pas rencontré le succès attendu puisque le but était de supprimer quelques 600 communes alors qu'en réalité, 79 seulement ont été supprimées.

Une quatrième réforme a été proposée par l'Union des Villes et des Communes belges: la création de districts(3) Ceux-ci rassemblant plusieurs communes, sont dotés de différents organes et doivent être à même de fournir un équipement collectif permettant un développement rationnel et harmonieux des communes qui en font partie. Cette réforme n'a pas encore été appliquée.

Quatre grandes réformes ont donc essayé de porter remède au problème des communes, qui est de ne pouvoir exercer leur mission de la façon la plus satisfaisante possible. De ces quatre réformes, nous avons choisi celle concernant la fusion des communes comme objet de ce travail, et ceci pour plusieurs raisons. Tout d'abord parce qu'elle est récente et très controversée. Ensuite parce que cette réforme a également été réalisée dans plusieurs pays qui voulaient réduire le nombre de leurs communes et que de plus elle apparaît comme le seul moyen de rédui-

(I) Titre IV de la Loi Unique

(2) voir annexe II

(3) voir annexe III, pour détail

re effectivement le nombre de communes. Une troisième raison est que des études ont déjà été réalisées sur les intercommunales et que la fusion constitue une nouvelle conception à la solution de certains problèmes communaux. La quatrième raison est aussi qu'elle permet des observations concrètes à partir des cas existants.

Nous nous sommes donc limités aux seuls cas des fusions dans le but de voir si ces dernières avaient répondu à ce qu'on attendait d'elles: c'est-à-dire si elles permettaient une meilleure gestion des intérêts communaux et par conséquent si elles présentaient des avantages et devaient être poursuivies, sous certaines réserves éventuellement.

Pour arriver à cet objectif, nous avons utilisé la méthode suivante. Nous avons choisi deux cas de fusion: Dinant et Gembloux. Pour ces deux cas, nous examinerons les conséquences de la fusion et son influence sur quelques aspects de la vie communale: finances communales, activités communales et adaptation des habitants. Les effets révélés par l'analyse permettront alors de dégager des critères qui permettront de voir si la fusion a un effet bénéfique ou non. Ces critères à leur tour permettront de préciser des techniques d'approche qui aideraient à mieux cerner les cas de projet de fusion avant de décider de leur réalisation. Nous aurons ainsi répondu à l'objectif de ce travail qui est, rappelons-le, de voir si les fusions doivent être poursuivies et sous quelles conditions.

Nous avons choisi Dinant et Gembloux parce que ces deux fusions se situent dans la Province de Namur et qu'elles sont des entités de dimensions équivalentes. Le sujet de ce travail est donc en quelque sorte régional, mais il débouche par ses conclusions à un niveau plus général, puisqu'il permettra de dégager des techniques d'approches pour de futures fusions. Il analyse notamment des aspects d'ordre juridique, économique, social et politique ainsi qu'on peut le voir dans la présentation suivante du plan du travail.

Le plan comporte deux parties après cette introduction. La première consiste en une étude de caractère général et théorique du problème des fusions de communes. Elle donnera un aperçu de l'évolution du nombre des communes depuis 1830, un historique des différentes propositions relatives à la fusion des communes en Belgique, les caractéristiques du projet sur la fusion des communes incorporé à la Loi Unique et enfin quelques motifs importants pouvant justifier les fusions de communes. La seconde partie consiste en une analyse concrète et pratique des cas particuliers.

Le premier chapitre traite des finances communales de Dinant et de Gembloux. Il tente de dégager les critères par lesquels on peut mesurer l'opportunité de la fusion au point de vue financier. Une section sera consacrée aux recettes et une seconde aux dépenses. Une section préliminaire expliquera sommairement les différents chapitres des recettes et des dépenses ordinaires communales.

Le second chapitre étudiera l'aspect "dépenses communales" sous l'optique des activités communales. La fusion a réuni sous une seule administration plusieurs territoires auparavant gérés chacun par une administration différente. Ici aussi la fusion a eu des effets et il faut voir s'il sont bons ou mauvais. Selon le résultat, on pourra dégager également des éléments significatifs qui permettront de confirmer ou non le bien-fondé de la fusion. Les activités communales considérées seront successivement: personnel communal, patrimoine, travaux, emprunts et dettes.

Le troisième chapitre analysera enfin les répercussions de la fusion sur les habitants. Ceux-ci ont ressenti la fusion sous différentes formes: fiscale, relations avec l'administration, et pour la population des communes limitrophes un allongement des déplacements.

De cette analyse de cas, on dégagera alors les avantages et les désavantages et le bilan de ceux-ci permettra alors de voir dans quelle mesure une fusion est objectivement souhaitable.

+

+ +

+

Ière. Partie : Etude générale et théorique du problème  
de fusion des communes.

La loi communale belge date du 30 mars 1836. Elle a réglementé l'organisation administrative des communes belges. Ces dernières cependant avaient déjà subi, sous les dominations françaises et hollandaise divers régimes administratifs. C'est le 14 décembre 1789 qu'une loi française donna leur premier régime aux communes de même qu'elle divisait le territoire en un certain nombre de municipalités se basant sur des communautés paroissiales existantes, dont se servait déjà l'Etat pour percevoir des impôts et pour le recrutement de l'armée.

Après cette loi, il en vint d'autres françaises jusqu'en 1815, puis hollandaises de 1815 à 1830, qui, soit donnaient aux communes une autonomie propre soit leur retirèrent cette autonomie et les intégraient dans un ensemble groupant plusieurs communes où celles-ci avaient des représentants.

Le législateur belge de 1830 reprit la division du territoire telle qu'elle avait été faite en 1789 et se basant sur les divers régimes qui s'étaient succédés, donna en 1836 un régime uniforme aux communes de Belgique. En 1830 il y avait 2.498 communes en Belgique.

Depuis, bon nombre de modifications sont intervenues créant ou supprimant des communes: (I). De 1830 à 1961, les créations et suppressions de communes se répartissent comme suit :

Provinces	Nbre. de créations de communes.	Nbre. de suppressions de communes.
Anvers	10	6
Brabant	17	3
Flandre Occid.	7	2
Flandre Orient.	7	1
Hainaut	21	2
Liège	18	5
Limbourg	8	-
Luxembourg	43	-
Namur	23	-
Royaume	154	19

(I) voir annexe VI

Ce qui est assez frappant, c'est de voir l'évolution dans le temps de ces modifications. Les créations de communes ont eu lieu de 1830 à 1928 et les suppressions, mise à part 4 cas avant 1900, ont eu lieu après 1920.

Les créations de communes ont probablement comme raisons l'étendue des territoires communaux et les difficultés des moyens de communications. Mais des raisons politiques sous-jacentes peuvent aussi avoir joué dans certains cas. (1)

Les suppressions de communes sont en grosse majorité des annexions faites par des agglomérations importantes ou bien elle sont faites à la demande même des communes intéressées. Il n'y en a eu pratiquement aucune politique rationnelle de modifications de limites territoriales des communes avant la loi de 1961 bien que le sujet ait déjà été soulevé à diverses reprises depuis plusieurs dizaines d'années. Mais la Loi Unique a permis, pour des motifs bien définis qu'on verra plus loin, de modifier, par une procédure exceptionnelle, les limites des communes et notamment de les fusionner. C'est ainsi qu'en 1964, des arrêtés-royaux pris en exécution de cette loi ont permis de procéder à 37 fusions, supprimant ainsi 73 communes. Quatre communes furent encore supprimées le 31 décembre 1964 selon la procédure ordinaire à l'article 83 de la loi provinciale. Au 31 décembre 1968, le nombre de modifications était le suivant

Province	Comm. créés	Comm. supprimées.
Anvers	10	7
Brabant	17	12
Flandre Occid.	7	6
Flandre Orient.	7	14
Hainaut	21	10
Liège	18	21
Limbourg	8	3
Luxembourg	43	2
Namur	23	21
Royaume	154	96

Si l'on tient compte des 30 communes allemandes annexées par la Belgique en 1925, le nombre des communes

(1) cfr. Ruttiens.

belges est passé à 2.586 en 1964. Il est cependant en régression depuis 1928 où il avait atteint le chiffre de 2.675. 7.

Cependant ce problème de la réduction du nombre des communes ne date pas de 1961. Depuis 1937, plusieurs études ont pris ce problème en considération ainsi qu'on va le voir dans le paragraphe suivant.

A. Historique des projets et avis concernant les fusions de communes en Belgique.

La première prise de conscience organisée date de 1937 au moment où le Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat publia un ouvrage dans lequel il propose un avant-projet de loi(I) permettant de procéder aux fusions des communes de moins de 1.000 habitants. Le C.E.R.E. estimait que suite aux tâches de plus en plus nombreuses et de plus en plus complexes auxquelles devaient faire face les communes, une réforme était devenue nécessaire, en plus de celles déjà appliquées(intercommunales et fonctionnaires communs) et toujours nécessaires. Cette troisième réforme consistait dans la fusion des petites communes. Cet avant-projet suscita des réactions pas toujours favorables ainsi qu'en témoigne un article de M.Doyen(2). Dans cet article, M.Doyen reconnaît que la fusion des petites communes présente dans certains cas des avantages mais il estime que la fusion n'est pas absolument nécessaire "pour que soient améliorées les finances communales, pour que soient mieux réparties les charges financières des citoyens et pour que soit obtenu un meilleur travail administratif dans les petites communes."

Les raisons justifiant cette optique sont les suivantes:

I.-les petites communes ne sont pas toutes dans une situation financière difficile. Il serait donc contre-indiqué de fusionner des petites communes parfaitement viables par elles-mêmes et parfaitement capables de faire face, seules, aux charges qui se présenteraient à elles.

(I) voir annexe I et bibliographie

(2) M.Doyen, Revue Administrative, 1938

2.-une fusion diminuera les dépenses de fonctionnement et d'administration mais ne créera pas de recettes nouvelles ou supérieures. Les petites communes qui se trouvent dans une situation financière difficile ont déjà, pour la plupart, taxé toute la matière taxable possible.

3.-il faut veiller à l'intérêt moral des habitants qui perdront le contact personnel avec les édiles. Des unités administratives importantes ne permettent pas souvent des relations personnelles entre administrés et administrateurs.

La fusion des petites communes ne serait donc une nécessité absolue que dans le cas où les avantages matériels provenant de la fusion feraient perdre de vue aux habitants les inconvénients personnels qui en seraient la conséquence inévitable. De plus, le principe de l'autonomie communale -s'il n'est pas contredit en supprimant une commune incapable de vivre par elle-même- n'est pas respecté dans le cas d'une fusion obligatoire d'une commune parfaitement viable. La fusion ne devrait donc être appliquée que si tous les autres moyens avaient échoué pour guérir la commune malade. Avant d'appliquer la fusion, M.Doyen est partisan de l'intercommunalisation des services communaux, qui consisterait à doter certaines communes de services communs, à répartir entre elles les frais résultant de certains travaux mais en laissant à chacune d'elles sa personnalité propre. Dans ce cas, il y aurait donc uniquement une économie de personnel. Les deux systèmes, fusion et intercommunalisation, pourront être appliqués et selon les cas, on recourra à l'un plutôt qu'à l'autre.

Après cette mise au point de M.Doyen, la question des fusions de communes demeura en stagnation pendant plusieurs années. Mais, dans les années 50, devant l'augmentation du nombre des communes en mali, devant les charges administratives importantes incombant aux pouvoirs centraux suite au grand nombre des communes, l'idée d'une réforme des administrations communales réapparut pour aboutir en 1959 à la question que Monsieur le Premier Ministre G.Eyskens posait au Conseil Central de l'Economie: "Quels sont les voeux des milieux économiques

à propos d'une réforme de notre organisation des pouvoirs communaux et notamment d'un regroupement des grandes agglomérations et des petites communes rurales?"

Le 18 novembre 1959, le Conseil Central de l'Economie ~~remet~~ ~~son~~ ~~avis~~ au Premier Ministre.

Dans sa conclusion, le C.C.E. estime que trois solutions s'imposent: la nomination d'agents communs à plusieurs communes, l'intercommunalisation de certains services publics et la fusion des petites communes de moins de 2.500 habitants, compte tenu des avantages évidents que cette fusion apporterait et de la structure de ces communes. Les deux premières solutions sont proposées en attendant une réforme plus fondamentale, celle-ci étant la fusion. Cette fusion ne pourrait cependant être appliquée qu'à certaines communes et après une enquête approfondie sur les résultats qu'amènerait cette solution.

Selon les milieux économiques, trop de communes ne peuvent mettre en oeuvre une politique économique rationnelle suite à l'exiguité de leurs dimensions. De plus, il y a un manque de coordination et de coopération entre les communes.

Les administrations manquent de personnel compétent. Ce personnel, en ce qui concerne les petites communes, n'est pas assez nombreux et pas assez qualifié pour comprendre les problèmes économiques et le rôle des communes dans la vie économique. L'insuffisance de moyens financiers pour financer les investissements et les services nécessaires et leur utilisation dispersée empêche une politique efficace. Ce manque de moyens financiers empêche également l'aménagement et l'entretien de la voirie, empêchent de répondre aux desiderata des habitants dans les domaines culturels, sociaux et d'hygiène et empêchent la mise en valeur de certaines possibilités telles que le tourisme, l'agriculture, l'industrialisation, ... L'urbanisation souffre du manque de plans d'aménagement de même que l'aménagement de la voirie souffre, suite à l'émiettement des pouvoirs locaux, du manque de plans d'ensemble.

Dès lors, les milieux économiques ont formulé les voeux suivants: les administrations communales devraient multiplier les contacts avec les milieux économiques; l'activité des administrations communales appartenant à une même agglomération ou une même région devrait être mieux coordonnée; l'organisation des finances communales devrait faire l'objet d'une réforme générale; la politique d'urbanisation devrait être conçue sur le plan de l'agglomération urbaine ou du groupe de communes.

Afin de réaliser ces voeux, le C.C.E. a proposé, comme dit ci-dessus, la fusion des petites communes en nouvelles unités administratives d'au moins 2.500 habitants et l'augmentation des possibilités offertes par la législation, telles que la nomination de fonctionnaires communs à plusieurs communes et la création de sociétés intercommunales.

Ayant pris connaissance de cet avis et comme il s'avérait nécessaire de procéder à une réforme de structure des administrations locales, nécessité encore accentuée du fait que les autres pays se trouvaient dans la même situation et s'étaient eux-aussi engagés dans la voie du regroupement communal, le Gouvernement déposa le 4 août 1960, un projet de loi sur le bureau du Sénat, qui avait pour objectif de définir une procédure exceptionnelle permettant de fusionner certaines communes en évitant les pertes de temps habituelles de la procédure ordinaire. Celle-ci consiste dans la procédure définie par les articles 3 de la Constitution, 83 de la loi provinciale et 151 et 152 de la loi communale(I). Les projets de modification des limites territoriales des communes -dont les fusions- sont soumis à l'avis du conseil provincial. Celui-ci, outre que ses sessions sont peu fréquentes, n'est pas tenu par aucun délai légal pour donner son avis. Les fusions ordinaires sont décidées par le législateur ainsi que le veut la Constitution.

---

(I) Cfr. annexe IV

Le Gouvernement après avoir reçu l'avis du Conseil Central de l'Economie, estima que pour atteindre l'objectif fixé par cet organisme et pour éviter une procédure entachée de lenteur il fallait donner des pouvoirs nouveaux au Roi. Pour ce faire, il avait le choix entre deux procédures: une loi de cadre ou une loi de pouvoirs spéciaux.

La première consistait à donner au Roi le pouvoir de modifier les limites territoriales des communes. Mais elle se heurte de front à l'article 3 de la Constitution qui réserve ce pouvoir au législateur. Il était donc impossible au Roi au moyen d'arrêtés-royaux normaux, de modifier ces limites.

La seconde était constitutionnellement plus défendable. Les arrêtés-royaux pris en vertu d'une loi de pleins pouvoirs auraient force de loi. Mais il semblait nettement résulter de l'article 3 de la Constitution que l'Assemblée Constituante ait voulu réserver ce pouvoir exclusivement au législateur. Il n'appartient donc pas à ce dernier de l'aliéner au profit du Roi.

Aucune de ces deux solutions n'étant satisfaisante, une troisième procédure dut être recherchée. Le but poursuivi étant de réaliser par une procédure accélérée les adaptations territoriales que les temps actuels exigent, on s'orienta vers la recherche d'une législation exceptionnelle et dans un certain sens temporaire. C'est ainsi que le projet de loi prévoit que la procédure se déroulera sur le plan gouvernemental, mais que la mesure ne deviendra exécutoire qu'après la ratification par le Parlement. Ce n'est donc pas une loi de cadre puisque l'article 91, comme on le verra par la suite, limite les hypothèses dans lesquelles le Roi peut procéder à des fusions. Le projet ne contient pas non plus de directives auxquelles le Gouvernement doive se conformer dans son plan de regroupement des communes. D'autre part, les arrêtés devant être soumis à la ratification du Parlement, il ne s'agit pas non plus d'une loi de pleins pouvoirs. La procédure exceptionnelle définie par le projet constitue en fait un moyen terme.

En quoi consiste-t-elle? Sur initiative du Ministère de l'Intérieur, les projets de fusion sont soumis aux conseils communaux et aux Députations Permanentes intéressées qui doivent donner leur avis dans un délai de 3 mois. Un Arrêté-Royal décidant de la fusion est alors pris au Conseil des Ministres puis soumis à la ratification des Chambres législatives. Le Gouvernement élabore autant d'arrêtés-royaux qu'il y a de modifications de limites à réaliser. Il propose ensuite à la ratification du Parlement un projet de loi comportant un article unique énumérant une série d'arrêtés-royaux portant fusion ou autres modifications de limites. Cette procédure évite au Gouvernement de soumettre au Parlement autant de projets de loi qu'il y a de modifications à réaliser et de les discuter article par article. Elle n'empêche cependant pas les Chambres d'examiner spécialement un arrêté de fusion, mais dans ce cas, elles doivent exercer les droits de division et d'amendements prévus à l'article 42 de la Constitution. En vertu de ce principe, un arrêté de fusion n'a d'ailleurs pas été ratifié: fusion des communes de Bekkerzeel, Hamme, Kokkegem et Relegem. Un autre a été modifié: le nom de la nouvelle commune résultant de la fusion de Pamel, O-L-V Lombeek et Strijtem a été transformer de Rosendaal en Roosdaal.

Cette procédure est-elle constitutionnelle?

Cette procédure permet uniquement au gouvernement d'échapper à la procédure législative ordinaire: le Gouvernement soumet uniquement au Parlement un projet de loi comportant un article unique énumérant une série d'arrêtés-royaux portant fusion de communes. L'article 42 de la Constitution donne aux Chambres un droit de division et d'amendement mais cette possibilité ne suffit pas car les Chambres ont l'obligation de " se prononcer expressément et directement sur toutes les dispositions qui impliquent la mise en oeuvre de leur compétence propre". Dès lors, le Conseil d'Etat a estimé que la lettre de la Constitution était respectée, elle en méconnaît cependant l'esprit. Cette procédure "ne heurte pas ouvertement la lettre de la Constitution, elle en méconnaît cependant l'esprit"(2)

Le projet de loi incorporé à la Loi Unique, fut voté et publié en février 1961.

(1) Cfr. Boland: Revue de L'administration 1965

(2) Doc. Parl. Sénat, session 59-60 N°510, p.17-18.

## B. Caractéristiques de la loi du 14 février 1961.

Outre la procédure exceptionnelle qu'elle met en oeuvre, la loi présente plusieurs autres caractéristiques.

### I.- Limitation dans le temps.

Le Roi dispose d'un délai allant jusqu'au 1er janvier 1971 pour opérer les modifications qu'Il estime nécessaires.

### 2.- Conséquences financières attachées aux seules fusions

La loi du 14 février 1961 utilise deux sortes d'opérations:

- a- Fusion : aucune des communes réunies ne peut faire prévaloir son caractère propre. C'est un mélange complet.
- b- Adaptation territoriale: une des communes conserve sa prédominance mais aussi son caractère propre. Il s'agit en fait d'une annexion

La loi accorde aux seules fusions(2) deux avantages financiers:

- un complément de recette égal à 10% de la quote-part dans le Fonds B du Fonds des communes et ce, pendant 5 années consécutives.
- une aide exceptionnelle destinée à l'apurement du passif ou à la couverture de charges exceptionnelles.

Pourquoi aux fusions seulement ? En 1961, le Fonds des Communes était régi par la loi du 24 décembre 1948, qui pour répartir les quote-parts, tenait compte notamment de la population des communes. Or, une disposition prévoyait que les communes de moins de 700 habitants étaient réputées en avoir 999 et celles de 700 à 999 habitants, 1.099 habitants. En fusionnant des petites communes, on pouvait arriver à créer une commune avec un nombre encore inférieur à 700 ou à 999 habitants. Par conséquent, ces communes seraient lésées ainsi qu'en témoigne l'exemple suivant.

(I) Cfr. art. 94 annexe IV

Soit 3 communes de 150, 200 et 300 habitants. Si elles reçoivent 100 Frs. par habitant et comme elles sont réputées en compter chacune 999, elles obtiennent ensemble 299.700 ~~frs.~~ Après fusion la commune compte 650 habitants et reçoit seulement 99.900 Frs.

Il fallait donc garantir aux communes qu'elles recevraient une quote-part au moins égale à celle qu'elles obtenaient avant la nouvelle loi du 16 mars 1964 sur le Fonds des Communes qui répartit les quote-parts selon des critères objectifs. ~~Avant la venue à l'ordre des petites communes.~~ Cette garantie a été supprimée mais on a conservé les aides spéciales vues ci-dessus qui accompagnaient cette garantie.

En cas d'annexion, le problème ne se posait pas puisqu'on réunissait des communes à une autre plus importante pour laquelle il n'y a pas de population fictive.

Avec la loi de 1964, cette réserve au sujet des fusions a perdu de sa pertinence. Il y a donc une lacune à combler en fournissant aussi aux adaptations territoriales ces crédits spéciaux. Cependant, jusqu'à présent, toutes les opérations ont été qualifiées de fusion même si en fait il s'agissait d'une annexion

### 3.- Limites des hypothèses dans lesquelles une fusion peut avoir lieu.

L'article 91 limite les hypothèses dans lesquelles une fusion ou une adaptation territoriale peut être réalisée en vertu de la procédure exceptionnelle définie par la loi du 14 février 1961. Les opérations doivent être justifiées par des considérations d'ordre géographique, linguistique, financier, économique, social ou culturel. En dehors de ces cinq conditions, aucune fusion ou adaptation territoriale ne ~~peuvent~~ voir le jour, à moins qu'elles ne soient réalisées selon la procédure ordinaire définie à l'article 83 de la loi provinciale et des articles 151 et 152 de la loi communale.

D'autre part, une fusion n'est pas nécessaire si un des cinq critères est réalisé. Il est évident que c'est plutôt la réunion de quelques arguments qui doit être déterminante, ainsi qu'il est expliqué dans l'exposé des motifs (1): "Un seul argument ne suffira pas pour justifier... un projet mais tous ne doivent pas nécessairement être réunis. Pour chaque cas d'espèce, il appartiendra au Gouvernement d'expliquer clairement dans l'exposé des motifs les raisons qui l'ont amené à une telle décision". De plus, il faut remarquer que ces cinq critères ne sont donnés qu'à titre d'exemple et que seules les considérations politiques doivent être exclues (2).

Le Gouvernement belge ne veut pas réduire sa politique de fusion à une addition pure et simple, mais au contraire " une fusion ne peut s'opérer à l'aveuglette et si certains critères d'ordre géographique, linguistique, financier, économique, social ou culturel doivent être appliqués, la mentalité des habitants et le passé historique de la communauté ne peuvent être négligés et font en sorte que chaque cas doit former un cas d'espèce".(3)

C'est pourquoi, le Gouvernement tient compte du processus historique qui a donné naissance à la commune tout en le faisant passer au second plan si une organisation rationnelle de la commune s'avère nécessaire. La fusion n'empêche pas les habitants de conserver leurs coutumes mais elle a pour but essentiel de donner aux communes une organisation permettant une gestion et une administration aussi efficiente que possible.

Que signifient les cinq critères énumérés à l'article 91 ?

a - Géographique:

Le découpage administratif de la Belgique date de l'occupation française du début du XIX<sup>e</sup>. siècle. Ce découpage a été repris par le Constituant de 1830 et malgré les modifications intervenues depuis, il est resté pratiquement ce qu'il était.

(1) Doc. Parl. Chambre 1960-1961, N° 649, p.44

(2) Rapport du Sénat, 1960-1961, N° 108, p.17

(3) Doc. Parl. Chambre 1960-1961, N° 649, p.43.

Ce découpage présente quelquefois plusieurs anachronismes géographiques comme par exemple: des communes sont coupées en deux, voire en trois par le territoire d'autres communes; une autre ne connaît qu'une commune limitrophe, celle qui l'entoure complètement. Ces situations sont injustifiables et nécessitent une adaptation immédiate.

b - Linguistique:

Certaines communes sont composées de hameaux à régimes linguistiques différents. Sur le plan administratif, c'est une anomalie qu'il convient de corriger dans la mesure du possible. Ces hameaux, dits allogènes, ont été relevés par le centre Harmel.

Le motif linguistique de la loi du 14 février 1961 avait donc pour but unique de pouvoir rattacher les hameaux allogènes aux communes auxquelles ils appartiennent. Les lois du 8 novembre 1962 et du 2 août 1963 réalisèrent ce but. Le Conseil d'Etat a estimé que depuis ces deux dernières lois, la législation de 1961 n'était plus applicable à des communes ou parties de communes pour des motifs linguistiques.

c - Financier:

Beaucoup de communes ne sont financièrement pas viables et ceci pour les raisons que leurs minimales ressources sont absorbées complètement par des frais généraux incompressibles (paiement de personnel, ...) ce qui les met dans l'impossibilité de réaliser ce que leur population est en droit d'exiger. Mais une situation financière difficile ne traduit pas toujours une situation malsaine et permanente. Une commune peut avoir entrepris des travaux d'infrastructure très coûteux mais qui peuvent se révéler d'une rentabilité telle qu'ils permettent un redressement financier ultérieur. La loi vise donc uniquement des communes qui, de par leur nature et malgré tous les artifices imaginables sont irrémédiablement condamnés à rester des parias.

## d - Economique:

Nombreuses sont les communes qui vivent de l'activité économique de leur voisine, tout en étant en étroite dépendance par rapport à cette commune voisine. Ces communes dites parasites, retirent des profits de cette situation alors que la commune importante en subit les inconvénients. Enfin, l'évolution de la vie économique nécessite une intervention de plus en plus grande des communes. Il faut qu'en groupant certaines communes, on constitue des entités plus grandes capables de remplir leur rôle dans l'économie du pays.

## e - Social ou culturel:

Peu de communes ont la possibilité, faute de moyens, d'avoir une réelle activité sociale et culturelle. A notre époque, il est nécessaire de combler cette lacune. Une certaine décentralisation peut permettre aux communes de participer à des activités sociales ou culturelles. Néanmoins, une certaine infrastructure sociale et culturelle est nécessaire à toutes les communes. Pour ce faire, des entités plus larges pourront réaliser cette infrastructure.

Ces considérations d'ordre géographique, linguistique, financier, économique, social ou culturel qui sont d'intérêt communal sont ainsi d'intérêt national et il est certain que l'émiettement des pouvoirs locaux porte un préjudice sérieux à la communauté nationale. Ce qui n'est apparemment que d'intérêt unilatéral d'une commune peut d'ailleurs très bien répondre à la notion d'intérêt général.

#### 4.- Modifications des limites d'autres circonscriptions dues à la fusion.

La loi du 14 février 1961 permet de procéder à des fusions et à des adaptations territoriales de communes appartenant à des cantons, à des arrondissements différents, voire à des provinces différentes. La seule condition à remplir est que dans ce cas les communes à regrouper soient limitrophes. L'objectif d'un tel regroupement ne doit cependant être de modifier les limites des circonscriptions autres que communales. Le Roi peut fusionner des communes se trouvant de part et d'autre d'une limite de canton, d'arrondissement ou de province. Ce serait alors par voie de conséquence inéluctable que cette limite elle-même serait modifiée. Il est donc impossible pour le Roi de rattacher une commune à un autre canton, arrondissement ou province sans la réunir en même temps à une commune de cette circonscription.

#### 5.- Exceptions à la loi du 14 février 1961.

Les communes faisant partie des grandes agglomérations de Bruxelles, Anvers, Liège, Gand et Charleroi pour l'application des règlements aux allocations de foyer et de résidence et qui sont énumérées dans l'article 5 de l'arrêté du Régent du 16 mars 1950, sont exclues du champ d'application de la loi du 14 février 1961. A ces communes reste seule applicable la procédure ordinaire.

Cette procédure ordinaire reste également applicable, comme il a déjà été dit, à toutes les autres modifications de limites territoriales non réalisées en vertu des considérations de différents ordres vus ci-dessus.

#### 6.- Sections de communes.(I)

La loi du 14 février 1961 supprime les sections de commune. C'est une question d'organisation interne des communes qui n'a qu'un lointain rapport avec le regroupement communal.

(I) Loi du 14-02-1961, art. 93

Les motifs de la suppression des sections sont d'une part, que l'existence des sections de commune établit une discrimination financière à l'intérieur même des communes et d'autre part, que dans la question du partage des biens, droits et obligations, les intérêts particuliers des sections de commune s'ajouteraient aux intérêts des communes et cela créerait une situation inextricable.

Cette disposition empêche aussi les communes fusionnées de garder une certaine individualité en les empêchant d'être érigées en section de la nouvelle commune. La loi de 1961, à l'inverse de l'avant projet de loi du C.B.R.E.(2) veut donc réaliser une homogénéité totale des nouvelles communes créées par voie de fusion.

#### 7.- Modalités d'exécution.

Les modalités d'exécution des fusions ou des adaptations territoriales seront fixées, dans chaque cas, par le Roi, les modalités concernant le sort du personnel, des C.A.P.,... et les problèmes d'élection ont été fixées par un Arrêté-Royal du 29 décembre 1964.

#### C. Application de la loi.

En application des articles 91 à 95 de la loi du 14 février 1961, deux lois de ratification datant des 2 et 6 juillet 1964, ont, par 37 arrêtés-royaux, fusionné 110 communes. On peut trouver la liste de ces communes dans le **Moniteur Belge** du 11 juillet 1964, pp. 7.621 - 7.623.

Les fusions sont réparties comme suit par province:

(1) Loi du 14-02-1961, art. 93

(2) Avant-projet C.B.R.E., art. 4

Provinces	Communes supprimées 1961-1968	
	Chiffres absolus	%
Anvers	1	1,4
Brabant	9	12,3
Flandre Occid.	4	5,5
Flandre Orient.	9	12,3
Hainaut	8	10,9
Liège	16	22,0
Limbouurg	3	4,1
Luxembourg	2	2,7
Namur	21	28,8
Royaume	73	100

Après avoir parcouru les diverses étapes qui ont finalement abouti à la réforme de 1961, et après avoir vu en quoi consistait cette réforme, il est également intéressant de voir rapidement quels sont les motifs et les arguments qui ont joué en faveur de cette réforme.

#### D. Motifs et arguments concernant la fusion des communes.

Le but final de l'opération doit être d'une part, de réorganiser les pouvoirs communaux afin de mieux exercer les nombreuses missions auxquelles ils sont obligés étant donné le contexte économique et social du monde moderne et d'autre part de soulager les administrations centrales et provinciales en diminuant le nombre des tâches—concernant les communes—exercées par ces administrations. On éviterait ainsi le contrôle d'un trop grand nombre de budgets et de comptes communaux. Ceci n'est pas à démontrer.

Mais la fusion peut-elle procurer des avantages pour les communes elles-mêmes? Beaucoup d'arguments ont été présentés en faveur des fusions. Nous nous contenterons d'en reprendre les principaux.

I.- Argument administratif : non-viabilité administrative.

Il consiste principalement à déterminer le nombre minimum d'habitants qu'une commune doit compter afin qu'elle puisse trouver dans sa population les moyens nécessaires à sa mission, c'est-à-dire des hommes et de l'argent. Cette population, selon les propositions(I), peut varier entre 2.000 et 3.000 habitants. Pour arriver à ce résultat, la solution préconisée est la fusion des communes de moins de 2.500 habitants. C'est ce qui a été fait en Suède, en Norvège et en Yougoslavie.

La Belgique en 1961, comptait 1.166 communes de moins de 1.000 habitants soit 44% du total (2.663) et 1.723 communes de moins de 2.000 habitants soit 64% du total. C'est suffisamment dire si la Belgique compte une poussière de petites communes.

Faut-il dès lors supprimer d'office toutes les communes en dessous de 2.000 habitants ? Nous ne le pensons pas. Des communes petites par leur population peuvent être très grandes par leurs réalisations, leur dynamisme. Il faudra donc considérer chaque cas d'espèce et vérifier si le volume de la population joue un rôle prépondérant selon les cas. Si le faible peuplement d'une commune est une cause essentielle de son peu de dynamisme, on pourra alors prendre cet argument en considération et donner à cette commune un regain de vie en la réunissant à d'autres, mais en tenant compte d'autres éléments également importants: finances, ... La solution consisterait dès lors à la réunir, éventuellement avec d'autres, à une commune dynamique qui pourra lui insuffler un nouveau souffle de vie.

(I) Avis du Conseil Central de l'Economie

~~Van der Top, Cfr. bibliographie.~~

## 2.- Argument d'ordre historique.

Cet arguments invoqué d'abord par les adversaires de la fusion a été aussi présenté par les partisans de la fusion.

Les premiers estiment que la fusion détruit la personnalité historique d'une commune. Celle-ci y perd peu à peu de sa vie, de ses traditions. Il n'est nullement démontré que ce soit le cas. Car les traditions historiques concernent d'abord et principalement la communauté d'hommes habitant la commune. Or cette communauté, malgré la fusion peut conserver ses traditions, son folklore, son caractère. Ce n'est certainement pas la nouvelle administration qui le défendra.

De plus, toute commune est constituée de deux éléments: une communauté d'habitants et une société politique, une organisation administrative. Cette dernière date de 1830 et la première remonte très loin dans l'histoire. Si le législateur a décidé de recouvrir chaque communauté par une administration, cela ne veut pas dire que les deux sont intimement liées. Bien sûr, une communauté préfère être dirigée par des hommes sortis de son sein. Mais si ces hommes ne peuvent, faute de moyens, améliorer la situation de leurs concitoyens, ne vaut-il pas mieux confier, au sein d'un plus grand ensemble, la direction des intérêts communaux à des hommes qui en auront les moyens?

Une commune court bien plus de risques de voir son caractère historique perdu par d'autres influences: immigration d'étrangers, accroissement anormal de la population, ...

En conclusion, cet argument historique n'aura quelque valeur que s'il n'est pas contraire à l'intérêt général.

### 3.- Arguments d'ordre financier et économique.

#### a) Répartition équitable des charges.

Cet argument concerne spécialement le cas d'une commune-centre importante et ses rapports avec les communes limitrophes. Deux cas peuvent se présenter. Ou bien la commune centre supporte toutes les charges tandis que les communes limitrophes retirent des avantages sans fournir de contre-partie. Ou bien ce sont les communes limitrophes qui supportent les charges.

Dans les deux cas, la situation n'est pas équitable. Il n'est pas normal qu'une partie des habitants d'une agglomération supportent les charges dont les autres retirent la grosse part des avantages. Dans ce cas, la fusion est un remède car à partir du moment où elle existe, il se fait une adaptation, notamment de la fiscalité, qui répand en quelque sorte les charges sur tous les citoyens.

Cet argument nous paraît très pertinent et devrait être pris en considération lors de l'étude d'un projet de fusion, car le devoir social exige que les charges de la communauté soient supportées par ceux qui en font partie et qui en retirent chaque jour des avantages.

#### b) Les intérêts de l'industrie et du commerce.

Une fusion peut être provoquée par le besoin de donner à une commune les terrains qui lui sont nécessaires pour promouvoir et créer des industries.

Il n'est pas besoin d'énumérer ici les multiples avantages qu'une communauté retire de la proximité d'industries.

Ce problème est englobé dans un cadre plus large. En effet, il est d'actualité de parler de développement régional, de zonings industriels. Dans une telle politique, l'autorité doit tenir compte avant tout de la région et de son développement. Or, des vues divergentes et un esprit particulariste de certaines administrations communales peuvent entraver sérieusement les projets de développement de la région. Est-ce à dire qu'il faille pour les mettre d'accord fusionner les communes divergentes? Non, bien entendu. Mais afin d'éviter une guerre entre les communes qui, par l'octroi de diverses facilités, s'efforcent d'accaparer les avantages au détriment des autres, une des solutions serait de procéder à des fusions, réunissant ainsi sous une autorité unique, des territoires pouvant faire l'objet d'implantation d'industries.

Il peut aussi arriver qu'une commune industrielle n'a plus de terrains permettant l'extension de son industrie. La fusion est une solution et les communes fusionnées y trouvent des avantages.

De plus, ces considérations de développement régional présentent évidemment un intérêt régional mais aussi national.

Cet argument est donc pertinent et doit être pris en considération surtout dans le but de constituer des entités qui deviendraient pour la suite des moteurs du développement régional. Ici aussi, donc, il faudra considérer chaque cas d'espèce.

- c) La compression des dépenses communales, une meilleure gestion et la simplification de l'administration.

Selon cet argument, la fusion permettra des économies de frais d'administration, de personnel, ... C'est un argument financier qui, s'il est exact permettra aux communes de faire des économies et donc d'améliorer sa situation financière.

Cela ne nous paraît pas exact.

En effet, tout le personnel des communes fusionnées sauf dans certains cas repris et définis par la loi, est englobé dans la nouvelle administration et souvent avec des rémunérations plus importantes. De plus, un territoire plus grand suppose des tâches plus nombreuses, une administration plus complexe et aussi du matériel en plus. Si comme on l'espère, la fusion permet de développer la nouvelle entité, on peut prévoir que les dépenses de fonctionnement ne diminueront pas. Cet argument ne paraît pas pertinent à ce point de vue-là.

Mais il peut être pertinent sur un autre plan qui est celui de la viabilité financière. Certaines communes non-viables et qui le seront toujours faute de possibilités trouvent un intérêt à être réunies à d'autres communes, mais celles-ci doivent pouvoir supporter cette charge car réunir des communes non-viables ne résoud rien. On ne fait qu'additionner les malis. L'argument financier est déterminant dans ce cas, mais on doit évidemment tenir compte d'autres éléments car il ne suffit pas de mettre une commune pauvre à la charge d'une commune riche. Il faut aussi que la commune pauvre puisse, par sa fusion, aider le nouvel ensemble à se développer. En d'autres mots, la commune pauvre ne doit pas être un frein. Il faut qu'il y ait possibilité qu'elle participe.

N.B. Le tableau suivant donne l'évolution du nombre de communes déficitaires entre 1960 et 1966.

Catégories d'habitants	1960			1966		
	Nbre.Comm.	Nbre.Comm déf.	% déf.	Nbre.Comm.	Nbre.Comm. déf.	% déf.
moins de 699	832	185	23	809	185	24
700 à 999	344	98	28	296	70	23
1000 à 2.499	758	194	26	647	162	25
2500 à 4.999	382	74	17	404	118	30
5000 à 9.999	200	42	20	232	72	34
10.000 à 19.999	93	34	40	113	33	27
20.000 à 29.999	23	10	43	33	3	10
30.000 à 39.999	9	3	33	14	2	14
40.000 à 49.999	7	4	57	7	3	43
50.000 et +	11	2	18	14	7	50
4 grdes; villes	4	4	100	4	3	75
Royaume	2.663	650	24,4	2.573	658	25,5

De ce tableau, il apparaît nettement que ce ne sont pas nécessairement les petites communes qui sont financièrement, les plus obérées. Le tout est de savoir si la situation financière des petites communes non-déficitaires n'est pas due au fait que les communes ne remplissent pas le rôle auquel les habitants s'attendent, en leur fournissant les services nécessaires.

#### 4.- Argument d'ordre géographique.

Par la fusion, on peut corriger certaines anomalies des limites territoriales des communes, mais on peut repenser ces limites en les corrigeant de façon à ce qu'elles soient rationnelles. Il est également souhaitable qu'à l'occasion des fusions on pense à donner aux communes le plus possible de limites naturelles (fleuve, ...) ou artificielles (routes, ...)

Cet argument n'est pas en soi un argument déterminant en faveur de la fusion mais on doit y penser lors de la réalisation d'une opération de fusion.

#### 5.- Critère de l'interdépendance sociale.

Cet argument joue surtout dans le cas d'une agglomération de plusieurs communes. Quand plusieurs communes forment une communauté de fait, il est évident qu'une fusion ne ferait que fournir une organisation administrative à ce qui existe déjà, permettant une politique plus coordonnée. Cet argument a une valeur importante, car de lui peut dépendre le succès ou l'échec d'une fusion. Si on réunit plusieurs communes avec des mentalités très divergents, l'administration nouvelle risque de se trouver aux prises avec de graves problèmes de susceptibilités à ménager.

Il faut donc tenir compte de ce critère lors d'une fusion et veiller à ne réunir que des communes aux mentalités identiques ou très proches, afin que la fusion se fasse le plus harmonieusement possible.

Cette liste d'arguments n'est pas limitative. Ceux-ci sont les principaux. Ces arguments ont-ils été pris en considération par le Gouvernement ? Dans une certaine mesure peut-être mais nous croyons que les fusions réalisées jusqu'à ce jour l'ont été surtout parce qu'elles s'indiquaient spécialement.

Parmi les 37 arrêtés de 1964, 13 répondaient au désir de 63 communes sur 110. Ces fusions de 1964 ont probablement été faites dans des endroits de moindre résistance politique.

Il est dommage que l'autorité dans ce cas, ne cherche pas à créer de véritables unités de vie dynamiques plutôt que de grouper des communes sans tenir compte de tous les arguments présentés ci-avant.

E. La procédure exceptionnelle sera close en 1971.

Depuis 1964, très peu de fusions ont eu lieu. Faudra-t-il prolonger la durée de cette procédure ? Ou tout au moins les fusions doivent-elles encore avoir lieu ? Sont elles intéressantes ?

Autant de questions que l'on se pose. Des pays ont réduits, au moyen des fusions, des deux tiers ou des trois-quarts le nombre de leurs communes. La Belgique hésite à le faire.

Il nous a semblé qu'en analysant des fusions réalisées, on pouvait déjà obtenir quelques résultats, au sujet de leur opportunité malgré le peu d'années pour lesquelles on dispose de statistiques. C'est pourquoi le sujet de ce travail a été axé sur deux cas de fusion.

La partie suivante exprime ce sujet.

+

+

+

+

---

Dans la partie qui suit, nous allons tâcher de voir si la fusion a été opportune à Dinant et à Gembloux. Nous essayerons de dégager les critères de cette opportunité et en conclusions nous verrons alors si la politique de fusion, selon les résultats de deux cas particuliers, doit être poursuivie. En bref, nous essayerons de généraliser les résultats trouvés pour Dinant et Gembloux.

Avant toute chose, il nous faut présenter ces deux cas et donner leurs caractéristiques.

Dinant et Gembloux font partie de la Province de Namur. Elles sont les deux cas de fusion les plus importants de la province, et les deux villes constituent des centres régionaux importants.

Dinant est un centre commercial et touristique important. Sa population en temps normal est de 10.000 habitants actuellement mais, durant la saison touristique, cette population peut doubler ou même tripler. Cette commune doit donc faire face à différents problèmes tels que la mise en valeur de ses possibilités touristiques, l'entretien d'une voirie impeccable, ... Son caractère commercial et touristique l'oblige donc à être dynamique.

Gembloux est un centre industriel et par là même de nombreuses tâches doivent être remplies. La ville doit également faire preuve d'un certain dynamisme. La population de Gembloux se monte actuellement à plus de 10.000 habitants. Le tableau suivant permettra de comparer les caractéristiques principales de Dinant et de Gembloux après la fusion:

en 1965	DINANT	GEMBLOUX
Population	9.705 habitants	10.831 habitants
Etendue territoriale	3.704 Ha.	4.239 Ha.
Habitants par Ha.	3	3
V <sup>v</sup> Voirie Etat	37 kms	20 kms
Voirie Province	1 km	-
Voirie communale		
- urbaine	14 kms	20 kms
- grande communication	44 kms	19 kms
- petite vicinalité	80 kms	148 kms
Superficie de la voirie:		
-chemins communaux non-améliorés	307.045 m <sup>2</sup>	675.592 m <sup>2</sup>
-chemins empierrés ordinaires	316,295 m <sup>2</sup>	71.477 m <sup>2</sup>
-chemins à revêtements dur	190.530 m <sup>2</sup>	465.987 m <sup>2</sup>
Superficie bâtie	90 Ha.	108 Ha.
Superficie non-bâtie	3.530 Ha.	4.060 Ha.
Caractéristique	tourisme	industrie

La ville de Dinant a été fusionnée avec les communes d'Anseremme, Bouvignes et Dréhance et la ville de Gembloux avec les communes d'Ernage, Grand-Manil, Lonzée et Sauvenière. Les arrêtés de fusion concernant les deux cas se trouvent dans la Pasinomie de 1964.(1)

Quant aux motifs présentés par le Ministère de l'Intérieur pour justifier ces deux fusions, ils sont les suivants:

(1) Pasinomie 1964: Gembloux, 5 mai 1964, p.556  
Dinant, 29 mai 1964, p.648

## I.- Fusion de Dinant, Bouvignes, Anseremme et Dréhance.

"La ville de Dinant présente l'importance d'une grande ville, tant au point de vue administratif que commercial et touristique. Elle constitue une agglomération compacte avec les communes d'Anseremme et de Bouvignes-sur-Meuse et déborde déjà largement sur Dréhance". C'est ainsi que Monsieur le Ministre Gilson abordait l'exposé des motifs de l'arrêté-royal du 29 mai 1964 portant fusion des communes de Dinant, Anseremme, Bouvignes-sur-Meuse et Dréhance(I). L'argument d'une même communauté urbaine apparaît déjà.

Le regroupement de Dinant, Anseremme, Bouvignes-sur-Meuse et Dréhance apparaît en parfait accord avec la situation de fait tant géographique que sociologique. En outre, l'extension du territoire de Dinant aiderait à résoudre les problèmes de circulation en période estivale, en fournissant à la ville les moyens nécessaires tant financiers que du point de vue de l'organisation technique.

Il était indispensable de porter Dinant aux dimensions de son agglomération pour lui permettre de régler de façon rationnelle de nombreuses questions, notamment: le plan général d'urbanisme qui devra envisager une extension coordonnée de l'habitat; la gestion de la voirie; l'enlèvement des immondices; l'organisation technique de la police et de la circulation.

Au recensement général de la population du 31 décembre 1961, Dinant comptait 6.851 habitants, Anseremme 1.432; Bouvignes-sur-Meuse 1.011 et Dréhance 300; le total est ainsi de 9.594 habitants. Il n'est rien changé aux limites territoriales puisque la nouvelle entité créée englobe le territoire entier de chacune des communes fusionnées sans empiéter sur le territoire des communes limitrophes.

---

(I) Doc. parl., Chambre 63-64, n°833, p.10.

Dès que les communes intéressées ont eu connaissance du projet, elles ont réagi de diverses manières. Seule, la ville de Dinant a donné un avis favorable à la fusion projetée mais en exceptant de celle-ci la commune de Dréhance. Le conseil communal de cette dernière a émis un avis défavorable arguant du fait que la mentalité et le mode de vie des habitants des deux communes était trop différent. Bouvignes-sur-Meuse s'oppose à la fusion pour des raisons essentiellement historiques. Quant au Conseil Communal d'Anseremme, son opposition se fonde sur la situation financière excellente de la commune et sur les modes de tourisme différents pratiqués par les deux localités.

La Députation Permanente marque son accord pour la fusion de Dinant, Anseremme et Bouvignes-sur-Meuse. Seul le commissaire d'arrondissement est d'accord avec le projet de fusion émis par le Ministère de l'Intérieur. Ce dernier considère cependant que les raisons invoquées par les communes s'opposant à la fusion sont de peu de poids en regard des avantages réels qu'elles pourront retirer de la fusion.

## 2.- Fusion de Gembloux, Ernage, Grand-Manil, Lonzée et Sauvenière.

"Dans le cadre d'une indispensable restructuration des territoires communaux pour les adapter aux réalités modernes, il s'indique, notamment de regrouper systématiquement au sein d'une même entité les communes ou parties de communes qui forment bloc et de réadapter les limites des centres régionaux à caractères commercial, des localités à caractère industriel, en fonction de la situation sociologique actuelle"(I)

Tel est le cas de la commune de Gembloux. Son agglomération déborde largement sur le territoire des communes voisines au point de se souder à elles et de mener avec elle une réelle unité de vie. Le regroupement proposé permettrait également l'établissement d'un plan rationnel d'aménagement du territoire.

Seul, Gembloux s'est montré favorable à la fusion.

(I) Doc; Parl., Chambre 63-64, n° 803, p.50.

Les autres s'y sont opposés au moyen des arguments suivants: aucune garantie quant au maintien du cimetière et des écoles, du personnel communal, des bâtiments communaux, et de la politique suivie en matière de taxe, de propreté publique, de voirie et d'assistance publique.

Le Ministère de l'Intérieur a considéré que ces craintes étaient vaines étant donné que la situation financière des communes, sauf à Ernage, était saine et que, dès lors, une bonne gestion financière ne peut manquer de donner au nouvel ensemble une situation favorable.

La Députation Permanente et le Commissaire d'Arrondissement étaient d'avis de limiter la fusion à Gembloux et à Grand-Manil mais selon le Ministère, cette opération restreinte n'atteindrait pas le but que vise le regroupement proposé.

-----

Nous considérerons ces fusions sous trois aspects: un chapitre sur les finances communales dont la première section sera liminaire et expliquera d'un point de vue général les recettes et les dépenses communales, un chapitre sur les besoins créés par la fusion et un chapitre sur les conséquences au point de vue population et territoire. Cette analyse portera sur une période relativement courte: les trois années suivant la fusion, car les comptes communaux, source principale des chiffres, n'étaient disponibles que pour 1965, 1966 et 1967.

-----

Chap.I : EFFETS DE LA FUSION SUR LES FINANCES COMMUNALES DU  
GRAND-DINANT et DU GRAND-GEMBLoux.

---

Section I : Note liminaire sur les recettes et les dépenses  
communales.(I)

---

Cette section a pour but d'expliquer en quoi consistent les finances communales telles qu'elles sont reprises dans les budgets et les comptes communaux.

I- RECETTES COMMUNALES.

Les recettes ordinaires des communes sont des recettes annuelles, permanentes et normales. Elles peuvent être divisées en deux groupes: celles obtenues par des moyens ordinaires, c'est-à-dire qui découlent du droit de possession de la commune ou qui proviennent de l'application des lois et arrêtés mettant à la disposition des communes certaines sources et celles obtenues par des moyens fiscaux.

Le premier groupe comprend donc toutes les recettes n'étant pas des impositions communales. Elles se ventilent comme suit :

- les recettes du patrimoine et les redevances: produit des locations de propriétés bâties et non-bâties, de fermages, rentes et concessions, les intérêts de capitaux placés, les remboursements des charges contractées par la commune pour le compte des régies communales et les redevances payées par les usagers du domaine public.
- les recettes de police, sûreté et pompiers : remboursement par l'Etat des rémunérations versées à l'officier du Ministère Public et à ses employés, des frais relatifs au transport de prisonniers de passage, et à l'entretien des vagabonds au dépôt communal et l'intervention

- des communes dans les frais du service des pompiers.
- les recettes de régies: y figurent les bénéfices d'exploitation des différents services (eau, gaz, électricité, abattoir, ...)
- les recettes de l'assistance public: recettes de dispensaire, crêches, interventions diverses.
- les recettes d'hygiène et de salubrité publique: taxes relatives aux transports funèbres, inhumations, ~~caves~~, ..., recettes diverses du service des immondices et produits d'expertises et de frais d'abattage.
- les recettes de voirie et travaux publics: différents subsides et interventions, remboursements du coût de travaux effectués pour des tiers ou pour des raccordements.
- les recettes de l'enseignement consistent principalement en subventions de l'Etat pour les traitements.
- les recettes des Beaux-Arts, Folklore, Loisirs: divers subsides de l'Etat et de la Province; recettes des bibliothèques, des théâtres, des musées, ...
- les recettes de pensions et charges sociales: différentes retenues et ristournes, mais surtout les retenues sur les traitements du personnel.
- les recettes de la dette: annuités à verser par l'Etat pour couvrir sa part dans le coût des travaux communaux et remboursements par les régies des charges des emprunts contractés à leur profit.
- il y a enfin le fonds des communes

Le second groupe comprend toutes les impositions communales:

- les impôts directs: centime additionnel au Pré-compte Immobilier, taxes professionnelles, taxes industrielles, roulage.
- les impôts indirects: bals publics, séjour,...
- les impôts de remboursement: trottoirs, égouts,...
- les recttes diverses: délivrance d'actes d'Etat-civil,...

2- DEPENSES COMMUNALES.

Les dépenses ordinaires sont des dépenses permanentes et normales. Lesdépenses accidentelles appartiennent au même groupe si elles ne constituent pas un investissement de capital (p.ex. subsides). Les dépenses ordinaires peuvent se subdiviser en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives dont ces dernières selon Monsieur le Professeur F.Baudhuin sont devenues plus importants que les premières. (I) Les premières sont imposées à la communespar la loi ou en exécution d'ordonnances ou de conventions. Elles sont reprises, en grande partie, à l'article 131 de la loi communale. Les secondes dépendent du libre arbitre de la commune. Les différents chapitres de dépenses sont les suivants:

- les dépenses de patrimoine: entretien des biens du patrimoine, assurance-incendie, souscription dans le capital du crédit communal;loyers de locaux,...
- les dépenses d'administration: traitements du personnel politique et administratif, frais de bureau, assurances,...
- les dépenses de régies: pertes d'exploitation, dépenses relatives à l'abattoir,...
- les dépenses d'assistance publique: subside à la C.A.P., traitements dispensaire communal; différents subsides, primes diverses.

---

(I) F.Baudhuin, Précis de finances publiques, 1968.

- les dépenses d'hygiène et de salubrité publique: traitements des fossoyeurs, entretien des cimetières, traitements du personnel affecté au service des immondices, traitements et matériel des services d'hygiène (vaccination, abattoir, ...)
- les dépenses de voirie: traitement du personnel, entretien des chemins, égouts, cours d'eau, éclairage, signalisation routière.
- les dépenses du culte: essentiellement des subsides aux fabriques d'église.
- les dépenses d'enseignement: traitements, matériel, entretien des locaux scolaires, voyages scolaires, ...
- les dépenses des Beaux-Arts: traitement du personnel de la bibliothèque communale, subsides à diverses oeuvres et sociétés.
- les dépenses relatives aux pensions et charges sociales: paiement des pensions, cotisations à diverses organisations, ...
- les dépenses de la dette: essentiellement les charges des emprunts.

Les subsides de l'Etat sont à la fois repris comme recettes et comme dépenses.

---

Section II. : Les effets sur l'évolution des recettes de  
Dinant et Gembloux. (I)

Afin de se faire une idée exacte de la situation, il est nécessaire de transformer la présentation des chiffres bruts donnés par les comptes communaux. En effet, dans les recettes communales sont compris les subsides de l'Etat. Nous considérerons donc dans ce chapitre uniquement les recettes disponibles, c'est-à-dire, d'une part les recettes du Fonds des Communes et des impôts communaux et d'autre part, s'il y en a, les excédents de chapitres quand on fait la balance recettes moins dépenses. En effet, si l'Etat ou la Province verse un subside, ce subside comptabilisé du côté des dépenses. En faisant la différence on élimine ce subside, et en même temps, on dégage la situation car si on obtient un excédent de recettes, celui-ci sera disponible pour la commune.

Ayant défini le revenu disponible que l'on considère, l'importance de ce dernier est la suivante:

Grand-Dinant	1962	1965	1967	
Patrimoine Fonds et	+2.542.226	+3.818.685	+6.131.975	Indice
Impositions	+16.000.549	+17.363.789	+24.387.145	1962=100
TOTAL	+18.542.775	+21.182.483	+30.519.120	164,5

Grand-Gembloux	1962	1965	1967	
Patrimoine Fonds et	+1.246.153	+1.084.768	+ 967.500	Indice
Impositions	+13.585.952	+18.232.918	+22.297.085	1962=100
TOTAL	+14.832.105	+19.317.686	+23.264.585	156,9

Les indices nous montrent que la progression est presque la même dans les deux communes.

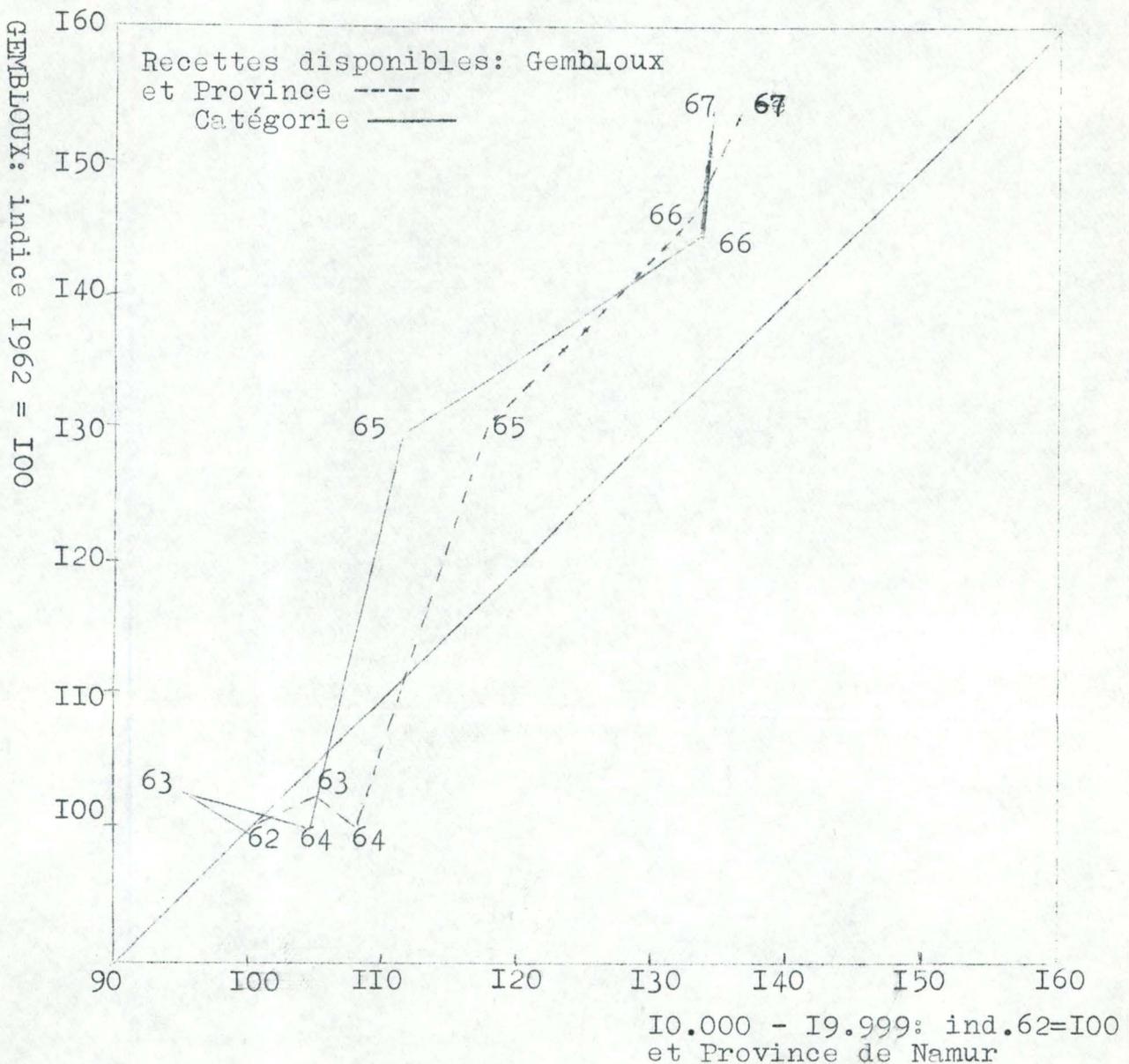
(I) Cfr. en annexe V des détails sur les recettes et dépenses

Si on calcule les recettes disponibles par habitants, on obtient les résultats suivants:

	1962	1965	1967
Grand-Dinant	1.952	2.184	3.146
Grand-Gembloux	1.413	1.789	2.077

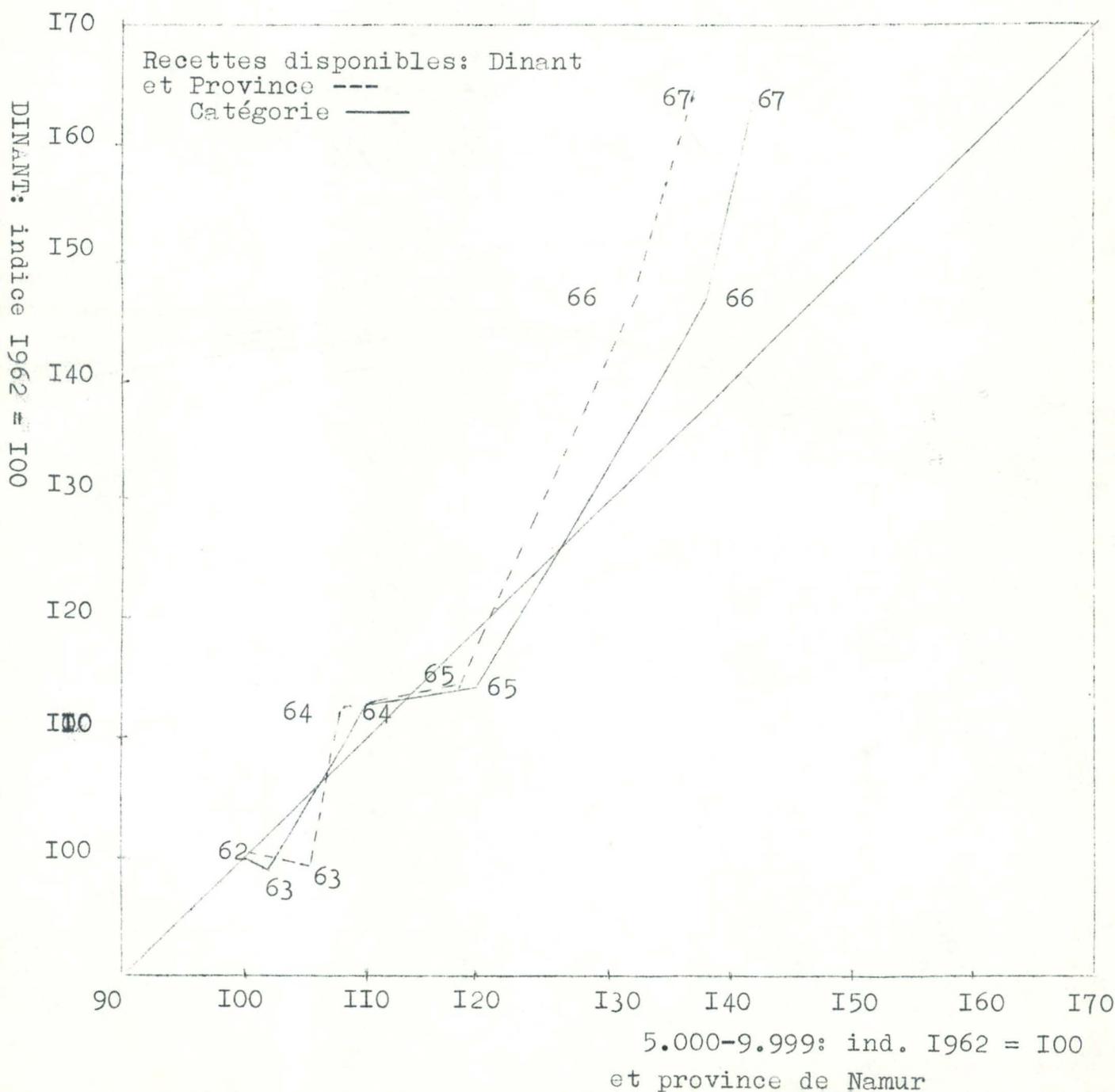
La différence entre Dinant et Gembloux provient de la différence existant entre les recettes patrimoniales des deux communes. Dinant jouit de revenus patrimoniaux élevés en comparaison de Gembloux. Ces recettes sont: loyers, ristournes du Casino et de la C.N.E., redevances des usagers du domaine public. A Gembloux, les loyers, les redevances et les ristournes sont beaucoup moins importants.

Quelle est l'incidence de la fusion sur ce revenu disponible ? Deux graphiques montrant son évolution pour les deux communes par comparaison avec la même notion de revenu disponible pour la Province de Namur et pour les catégories de communes sont révélateurs:



Ce graphique est établi en plaçant en ordonnées les montants des recettes disponibles totales calculés en indice sur la base de 1962 et en abscisses les mêmes données pour la Province et pour la catégorie de communes à laquelle appartient la commune mise en ordonnée.

Le graphique ci-dessus concerne Gembloux et montre que les indices d'augmentation des recettes disponibles de Gembloux dépassent nettement ceux de la Province et de la catégorie après 1965. Pour ces deux dernières l'indice de 1967 a été estimé par régression. Selon cette estimation la situation devient encore plus nette en 1967.



Le même graphique en ce qui concerne Dinant est moins significatif en ce qui concerne la différence. Mais il est tout aussi significatif en ce qui concerne une augmentation brutale de la progression à partir de 1965. Dinant est au-dessus des indices de sa catégorie mais de façon moins marquée que Gembloux. L'estimation de 1967 accentue l'éloignement

Pour les deux communes, avant la fusion, la croissance du revenu disponible ne marque pas une différence très grande avec la croissance du revenu disponible des communes de la Province et des catégories, puisque la courbe reste aux environs de la droite à 45°. Après la fusion, cependant la courbe passe dans le triangle supérieur et s'éloigne de plus en plus de la droite à 45°. Cela signifie que la croissance du revenu disponible a été plus forte à Dinant et à Gembloux que pour les autres communes de la province et des catégories.

D'où provient cette brusque croissance?

Certainement pas de la croissance des recettes provenant des Fonds. En effet, on l'a vu dans l'introduction, la loi du 16 mars 1964 sur le Fonds des Communes répartit les quote-parts selon des critères objectifs. Lors de la fusion, ces critères se sont additionnés simplement et la quote-part du Grand-Dinant et du Grand-Gembloux n'est que la somme des quote-parts des différentes communes fusionnées en leur sein. Ces quote-parts augmentent d'année en année, mais c'est dû au mode d'augmentation de la dotation du Fonds des Communes plutôt qu'à la fusion.

Il reste alors les recettes de patrimoine et les impositions. Leur évolution est la suivante:

Grand-Dinant	1962	1964	1965	1967
Patrimoine	100	136,0	152,0	244,0
Impositions	100	117,0	117,0	168,0
Grand-Gembloux	1962	1964	1965	1967
Patrimoine	100	83,3	83,4	80,0
Impositions	100	104,1	161,1	180,5

A Gembloux, les recettes de patrimoine ont continué à évoluer dans le même sens. L'intégration des communes fusionnées n'a donc pas eu d'effets sur ce type de recettes.

Le Grand-Gembloux n'a donc tiré aucune bénéfice suite à la réunion des patrimoines des communes en faisant partie. A Dinant par contre, il y a une très forte augmentation des recettes de patrimoine mais cette croissance était déjà très importante avant la fusion. Cependant, après la fusion des parties de patrimoine ont pu être mise en valeur. C'est ainsi qu'à Dréhance, une ancienne carrière communale était complètement abandonnée. Après la fusion, la nouvelle administration a décidé de mettre en vente des matériaux provenant de cette carrière. De plus, Dinant, elle-même touristique, a vu deux autres communes touristiques, Anseremme et Bouvignes, lui être adjointes. Par conséquent, les possibilités de recettes de patrimoine suite à une certaine coordination, ont fait l'objet de mise en valeur.

Cependant, l'impact principal de la fusion sur les recettes disponibles concerne les impositions communales. Il nous paraît important dès lors, d'analyser dans le détail l'effet de la fusion sur la fiscalité, car c'est ici qu'on trouvera un des critères déterminants de la fusion. Il s'agit de savoir en effet dans quelle mesure la fusion a eu des retombées fiscales sur les habitants.

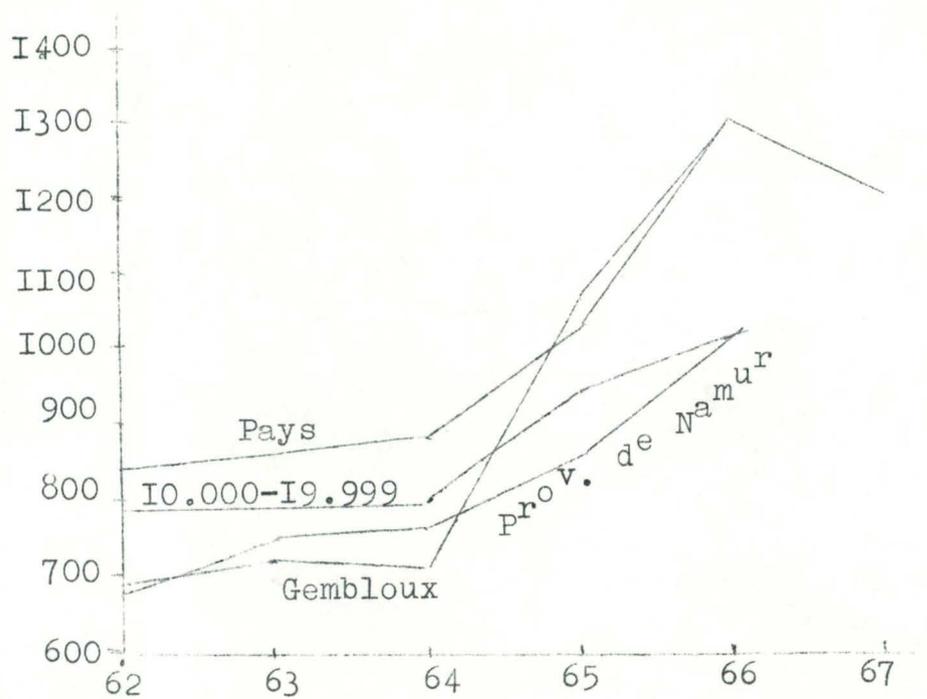
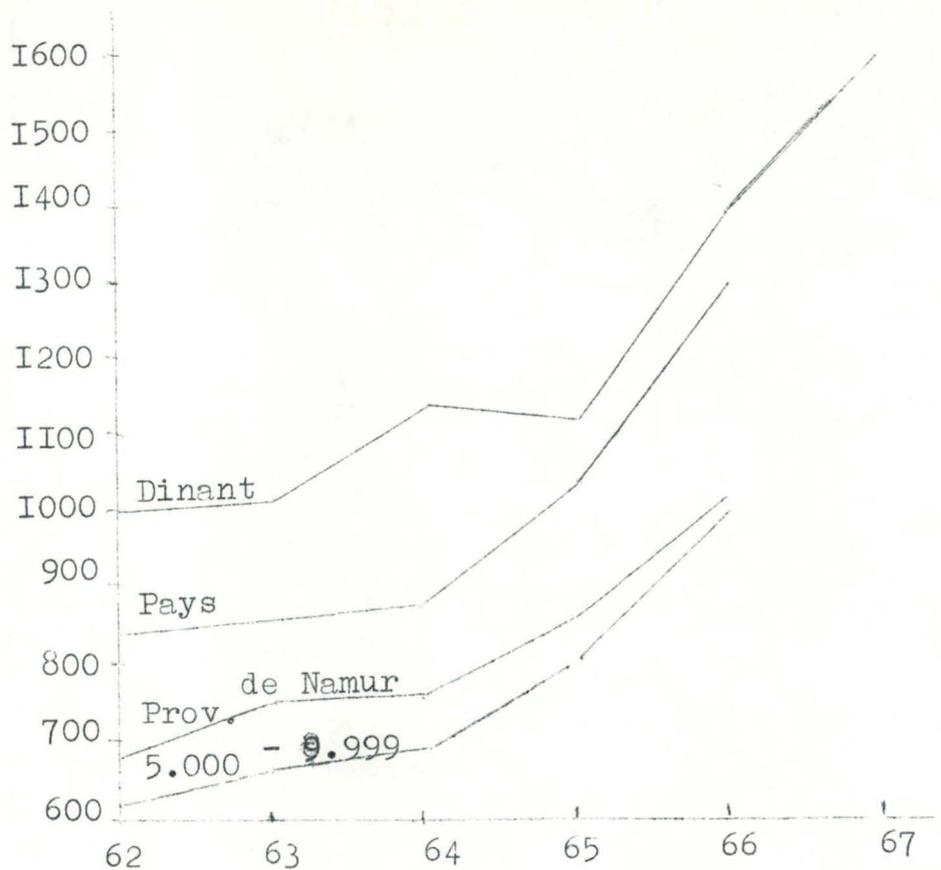
Voyons comment a évolué la situation et tout d'abord, regardons l'évolution des charges fiscales par habitant.

N.B. voir tableau ci-joint.

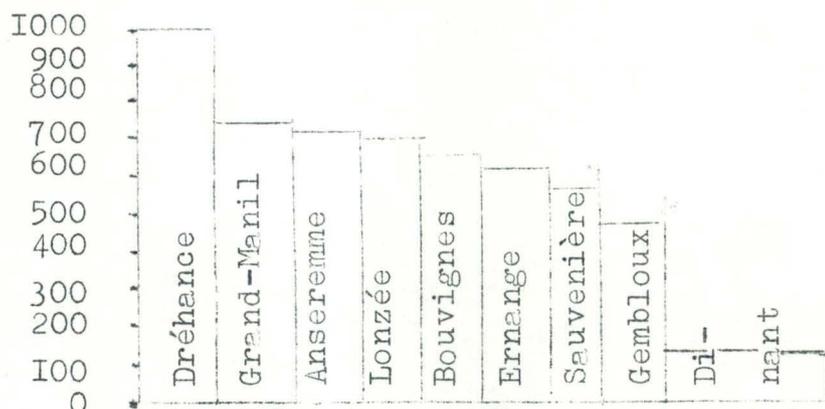
Communes	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Dinant	I.149	I.139	I.329	I.118	I.459	I.573
Anseremme	726	712	755	-	-	-
Bouvignes	532	737	789	-	-	-
Dréhance	462	603	459	-	-	-
Grand-Dinant	999	I.012	I.143	I.118	I.459	I.573
Gembloux	818	806	799	I.070	I.261	I.169
Ernage	625	618	638	-	-	-
Grand-Manil	506	533	553	-	-	-
Lonzée	559	574	558	-	-	-
Sauvenière	444	687	695	-	-	-
Grand-Gembloux	693	718	709	I.070	I.261	I.169

Rem: les montants comprennent les impôts directs et indirects, les impôts de remboursement et les recettes diverses.

En graphique, cela donne ceci:



Il y a un saut brusque vers le haut des charges fiscales immédiatement après la fusion. Les communes les plus pénalisées sont visibles dans le graphique ci-dessous où elles sont classées selon l'écart séparant les charges fiscales par habitant en 1964 et en 1966.



Les communes-centres sont les moins pénalisées car elles étaient déjà à un niveau élevé avant la fusion, surtout dans le cas de Dinant. Le montant moyen de l'augmentation est de 626 francs par habitant pour le Grand-Dinant et de 612 francs pour le Grand-Gembloux. Compte-tenu de la situation avant la fusion, la conséquence, en moyenne, a été pratiquement la même dans les deux cas.

La différence - considérable - entre les charges fiscales de Dinant et de Gembloux après la fusion est due au fait que Dinant perçoit un plus grand nombre de taxes et que certaines, très importantes, ont un rendement plus élevé à Dinant qu'à Gembloux, comme on va le voir dans les pages suivantes.

Voyons tout d'abord au moyen de tableaux comment les administrations communales des nouveaux ensembles ont réglé le problème du nombre et du genre de taxes à percevoir sur le nouveau territoire. On comparera la situation en 1964 dans les différentes communes avec celles de 1965 et de 1966 dans le nouvel ensemble créé par la fusion.



Après la fusion, certaines taxes ont complètement disparu, de nouvelles sont apparues, d'autres enfin, qui existaient déjà dans certaines communes, ont été étendues à toutes les communes. Ceci est une première cause de l'augmentation brusque du rendement de la fiscalité dans les deux communes étudiées. La seconde cause réside dans les modifications des taux d'imposition.

A Dinant, il y a une nette multiplication des motifs d'imposition après la fusion. Cependant, parmi les taxes nouvellement créées ou celles étendues à l'ensemble du territoire il en est qui sont de faible rendement

Taxes faible rendement	1966
Véhicules ordinaires	912
Domestiques et services	8.708
Chevaux de luxe	14.500
Embarcadères	4.000
Dépôts de ferraille	12.140
<b>TOTAL</b>	<b>40.260</b>

Ces cinq taxes rapportent ensemble 0,3% du rendement des impôts directs seulement. Leur incidence est faible. Parmi ces cinq taxes, les quatre premières ont été reprises des communes limitrophes, la dernière a été nouvellement créée en 1966.

Par contre, la seule taxe qui a une importance assez grande sur le rendement de la fiscalité communale directe à Dinant est la taxe sur les revenus professionnels. Cette taxe était perçue dans toutes les communes sauf à Anseremme et à Bouvignes (cette dernière commune l'a voté seulement en 1964) Son taux est resté fixé à 5%. Son rendement a pratiquement triplé de 1964 à 1966 et il constitue 25% du rendement total des impôts directs. (I)

---

(I) Centimes additionnels au Précompte Immobilier exclus.

Il faut remarquer aussi que la politique de la ville de Dinant en matière de taxation va à l'encontre de sa vocation touristique. Parmi les taxes appliquées, il en est de nombreuses qui pénalisent les efforts des habitants et des commerçants en vue de rendre la ville attractive au point de vue tourisme (taxes sur les enseignes lumineuses, séjour, terrasses de café, ...) Il en est de même de Bouvignes et d'Anseremme qui sont également des centres de tourisme et de villégiature. Mais elles sont d'un rendement important.

En conclusion, on peut dire que la fusion a permis un rendement fortement accru de la fiscalité communale à Dinant grâce à la multiplication des motifs d'imposition et à l'adaptation des taux d'imposition. Il y a donc eu un avantage financier, mais cependant la multiplication des taxes est excessive étant donné le peu de rendement effectif de nombreuses taxes et leur choix paraît peu judicieux vu le caractère touristique du Grand-Dinant.

A Gembloux, la situation n'est pas la même. Le nombre des taxes perçues est relativement faible. Gembloux n'a pas conservé les taxes de faible rendement.

Pratiquement, cette commune a voté des taxes dont le rendement après la fusion a fortement augmenté. Deux taxes sont devenues très importantes : la taxe sur les revenus professionnels (18% du rendement des impôts directs (I)) et la taxe sur la force motrice (7% du rendement des impôts directs). Ces deux taxes étaient perçues par deux communes seulement avant la fusion et ont été étendus à trois autres communes après la fusion.

Du point de vue choix des taxes, Gembloux a une meilleure politique sauf peut-être en ce qui concerne les taxes industrielles, cette commune ayant une vocation industrielle, mais elles sont d'un rapport important.

La conclusion est que la politique fiscale de Gembloux est plus rationnelle que celle de Dinant et que Gembloux sans multiplier excessivement les motifs d'imposition a une fiscalité très satisfaisante au point de vue rendement.

---

(I) Centimes additionnels au Précompte Immobilier exclus.

Il y a enfin le gros impôt: les centimes additionnels au précompte immobilier dont les taux ont évolué comme suit:

Communes	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Dinant	530	530	530	530	625	625	625	800
Anseremme	477	477	500					
Bouvignes	424	574	574					
Dréhance	530	530	530					
Gembloux	404	404	404	530	625	625	625	800
Ernage	530	530	530					
Grand-Manil	481	481	481					
Lonzée	578	578	578					
Sauvenière	395	650	650					

Les centimes additionnels sont la source de revenus la plus importante des deux communes. Les taux ont augmenté très fort après 1965, après une période quasi-stationnaire.

Quand au rendement de ces centimes additionnels, ils sont les suivants (rendement de 1 centime additionnel):

Communes	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Dinant	8.918	8.649	10.618	11.547	11.279	13.350
Anseremme	1.710	1.708	1.692			
Bouvignes	839	910	873			
Dréhance	210	304	216			
Gembloux	6.690	9.907	9.829	15.765	14.913	15.888
Ernage	811	812	806			
Grand-Manil	1.057	1.067	1.154			
Lonzée	1.076	1.090	1.070			
Sauvenière	1.214	1.217	1.198			

Le rendement très haut d'un centime additionnel à Gembloux dans les années suivant la fusion, par rapport à Dinant est dû à l'ajustement des taux. Il y a donc eu une plus-value du rendement des centimes additionnels suite à la fusion. Le cas ne se présente pas de façon aussi aigue à Dinant par ce que les taux avant la fusion étaient pratiquement les mêmes que le taux unique d'après la fusion.

Quant à l'importance de cet impôt, un tableau permettra de la comparer avec celles des autres taxes et recettes fiscales.

	Grand - Dinant					Grand-Gembloux			
	1962		1967			1962		1967	
	C.A.	%	C.A.	%	%	C.A.	%	C.A.	%
Cent. add. Préc. IMM.	6.010.548	63,0	8.343.676	54,9		5.955.602	82,1	9.930.115	75,7
Taxe add. I.P.P.	607.500	6,4	2.581.796	17,0		148.021	2,0	1.119.292	8,5
Taxe veh. aut.	305.000	3,2	295.385	1,9		51.600	0,7	366.978	2,8
Taxes indust.	346.178	3,6	597.530	3,9		585.772	8,1	1.217.229	9,3
Chiens et véhic.	39.239	0,4	28.747	0,2		67.950	0,9	31.688	0,2
Enlèv. Immondices	335.778	3,5	532.830	3,5		27.450	0,4	-	-
Distr. ess. & boissons	110.850	1,2	256.165	1,7		-	-	-	-
Autres taxes directes	240.494	2,5	355.289	2,3		125.660	1,7	138.510	1,0
Taxe spec et div. pub.	1.233.813	12,9	1.544.572	10,2		190.540	2,6	29.620	0,2
Autres taxes indir.	219.465	2,3	486.415	3,2		15.380	0,2	25.642	0,2
Imp. rembours.	32.410	0,3	-	-		-	-	-	-
Recettes diverses	62.884	0,6	177.012	1,2		84.917	1,2	159.185	1,2
<b>TOTAL</b>	<b>9.544.495</b>	<b>100</b>	<b>15.199.417</b>	<b>100</b>		<b>7.252.892</b>	<b>100</b>	<b>13.118.259</b>	<b>100</b>

Son importance est très grande vis à vis des autres recettes fiscales. Cependant, elle a diminué après la fusion étant donné l'augmentation brusque du rendement des divers autres impôts.

On peut comparer la charge fiscale par habitant des deux communes avec celles du pays, de la province et des catégories auxquelles elles appartiennent; par exemple en 1966 :

Dinant	I.459
Gembloux	I.261
Province de Namur	I.024
5.000 - 9.999	I.000
10.000 - 19.999	I.100
Pays	I.263

Donc, au point de vue recettes, on peut conclure en disant que la fusion aura permis une concentration des recettes dans les deux cas, mais aussi que par l'ajustement de la fiscalité aux communes fusionnées, elle aura permis un rendement fiscal accru dû essentiellement à l'augmentation des taux des centimes additionnels au précompte immobilier et à l'extension dans toutes les communes de taxes de rendement important telles que impôts sur les personnes physiques, taxe sur les véhicules automobiles et taxes industrielles.

Si ces communes appliquent des taux de 530 et 625 pour les centimes additionnels au précompte immobilier et les taxes sur les revenus professionnels et sur les véhicules automobiles, c'est dans le but de participer à la répartition du Fond des Sociétés.

N.B. Fond des Sociétés dont les conditions de participation sont déterminées chaque année par le ROI (I).

Nous verrons maintenant dans ce qui suit; l'effet de la fusion sur les dépenses communales.

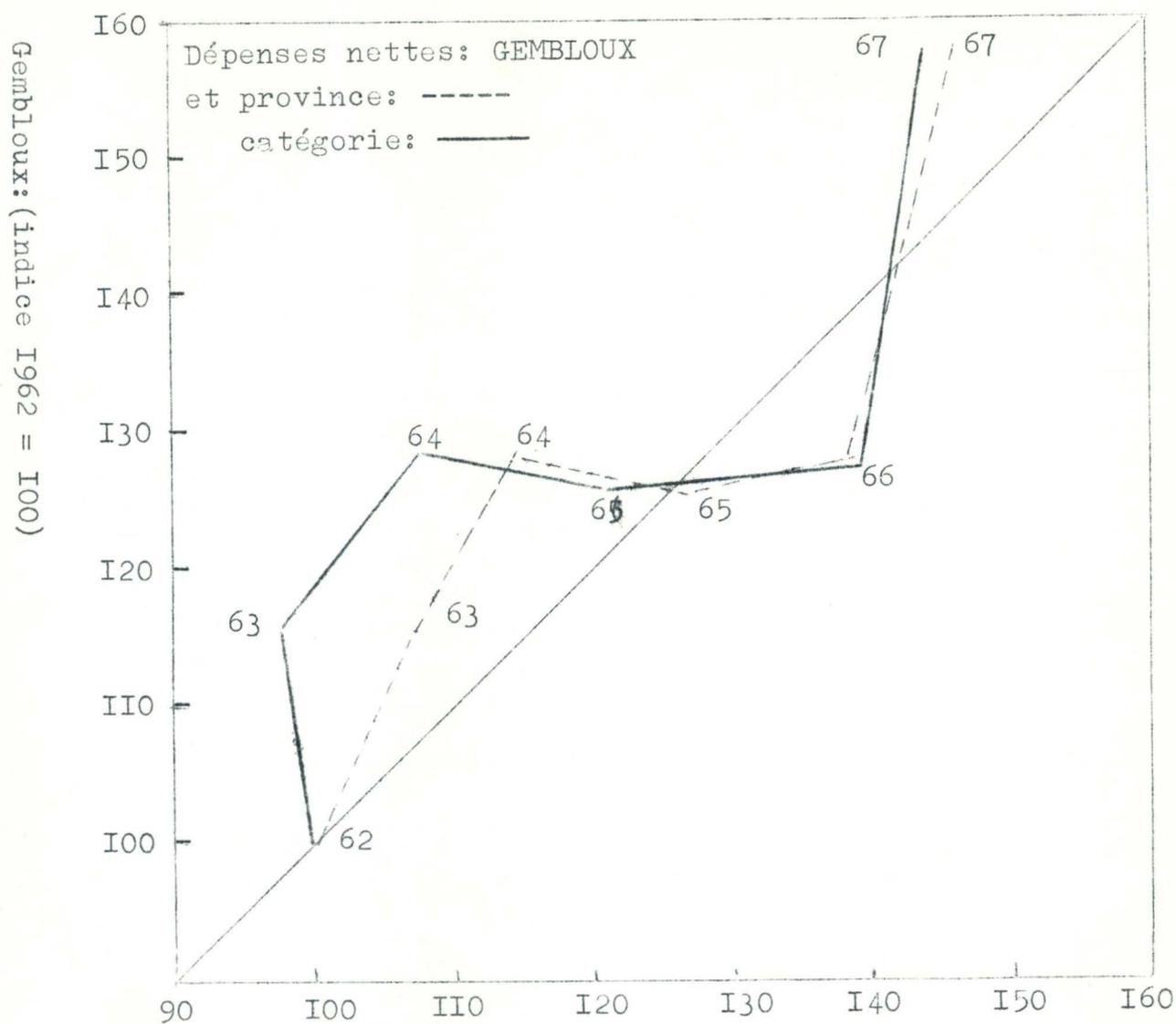
(I) Cfr. Art. 358 du Code des Impôts sur les revenus.

Section III : Effets de la fusion sur les dépenses de Dinant  
et de Gembloux.

---

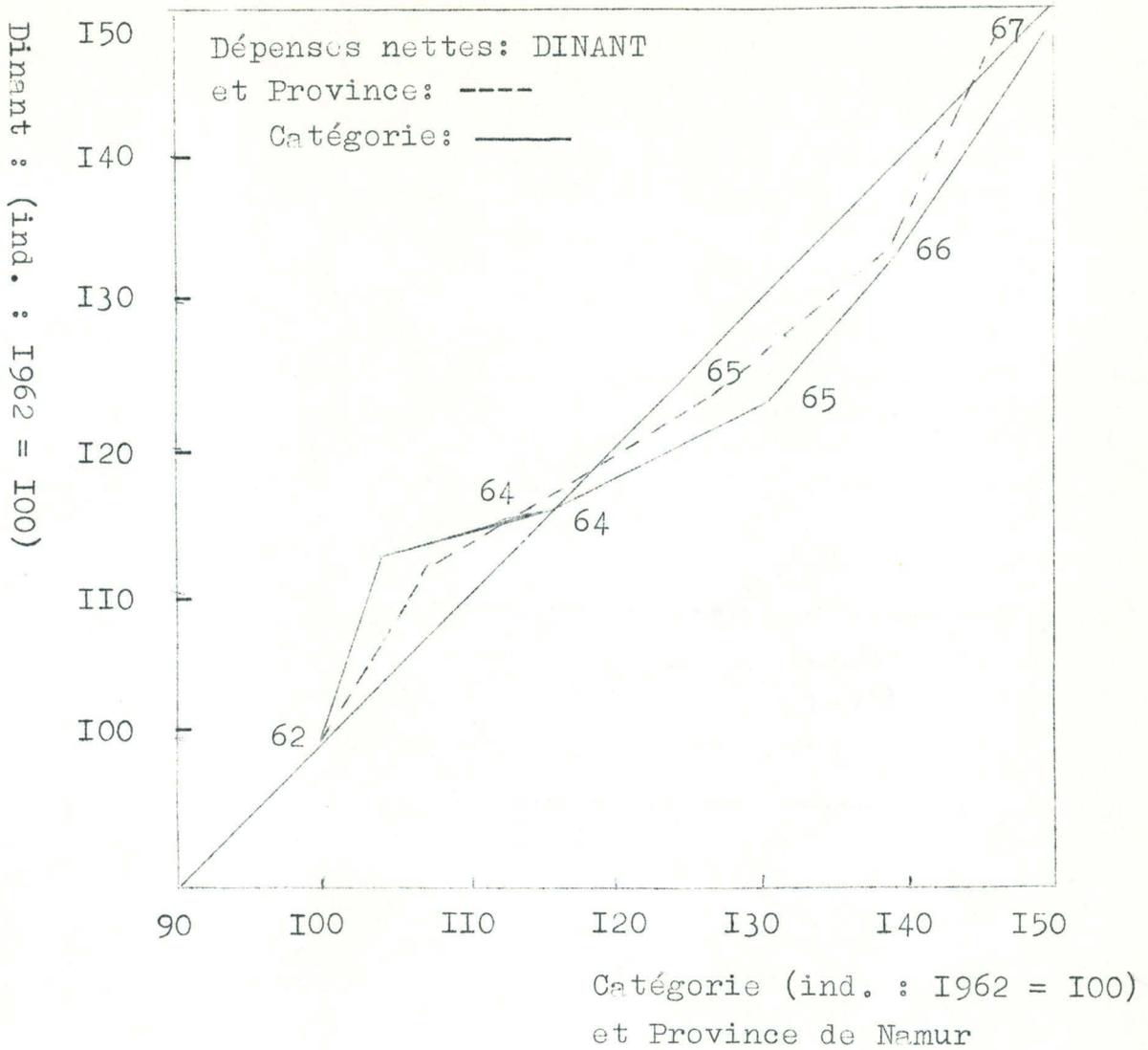
Dans cette section également, nous prendrons en considération une optique particulière des dépenses: les dépenses nettes c'est-à-dire celles qui doivent être financées par le revenu disponible. Ces dépenses nettes sont constituées des déficits des chapitres déficitaires des comptes communaux et des dépenses totales d'administration, celle-ci n'ayant pas à proprement parler ses recettes spécifiques.

Deux graphiques de comparaison, basés sur les mêmes principes que ceux qui concernent les recettes disponibles, nous donneront un aperçu de l'évolution de ces dépenses nettes dans les cas de Dinant et de Gembloux.



catégorie (Ind. 1962 = 100)  
et Province de Namur

Contrairement aux recettes disponibles, les dépenses nettes occupent un niveau de croissance inférieur à celui de l'ensemble des communes de la Province ou de la catégorie après la fusion. Cette baisse est plus importante à Gembloux où l'on assiste plutôt à une stabilisation en 1965 et 1966. Il y a donc immédiatement après la fusion une courte période pendant laquelle les deux communes ont ralenti leurs dépenses ordinaires. La nouvelle situation créée par la fusion semble avoir incité les administrateurs communaux à une période d'observations mais en 1967 les nécessités de la situation obligent à des dépenses accrues. Cet effet est surtout marqué à Gembloux.



Ces dépenses nettes étaient les suivantes:  
(en milliers de francs)

	1962	1965	1967	Ind. C.A. 1962=100
Grand-Dinant	16.798	20.611	24.828	147,8
Grand-Gembloux	13.171	16.642	20.852	158,0

Si l'on compare avec l'indice d'augmentation des recettes disponibles, on s'aperçoit qu'à Dinant, l'augmentation des recettes est plus importante alors qu'à Gembloux c'est l'inverse:

	Ind. augm. recettes disponibles 67/62
Grand-Dinant	164,5
Grand-Gembloux	156,9

Par habitant, cela donne ceci:

	1962	1965	1967
Grand-Dinant	1.755	2.125	2.613
Grand-Gembloux	1.254	1.541	1.773

En détail les dépenses nettes se répartissent comme suit:

Dépenses nettes	1962		1967	
	Dinant	Gembloux	Dinant	Gembloux
Patrimoine	-	-	-	-
Adm. Générale	2.052	2.052	3.083	3.083
Police-Sûr.Pomp.	2.056	800	3.763	1.170
Régies	-	-	56	109
Assist.publique	1.303	2.336	848	2.350
Hygiène	525	552	1.246	976
Voirie	1.761	1.546	3.479	3.090
Culte	603	345	826	822
Enseignement	574	-	1.042	629
Beaux Arts	711	260	815	534
Pensions	1.990	769	3.292	1.423
Dette	5.225	4.511	6.378	6.666
<b>TOTAL</b>	<b>16.798</b>	<b>13.171</b>	<b>24.828</b>	<b>20.852</b>

(en milliers de francs)

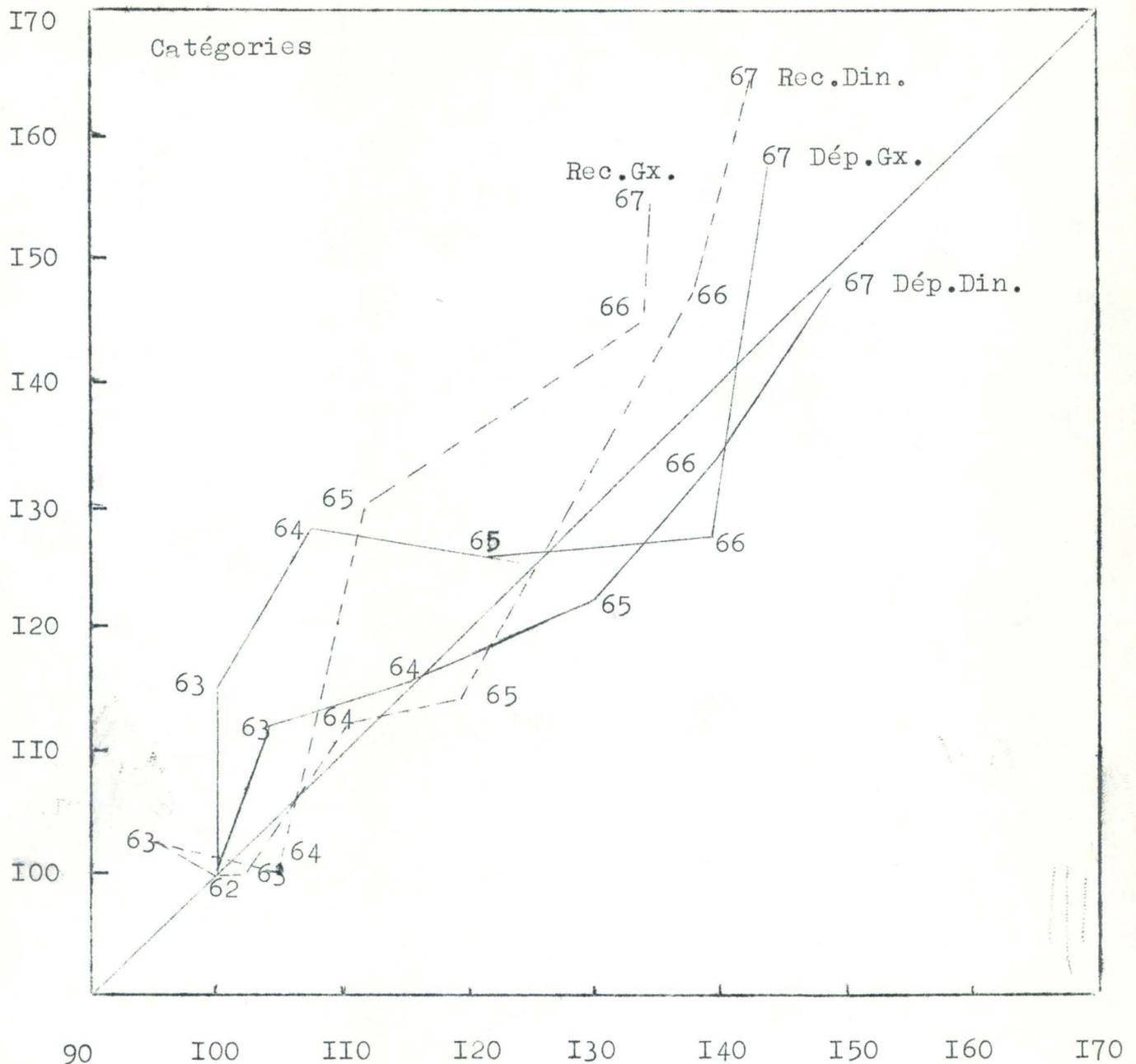
Parmi ces dépenses nettes, celles qui accusent le plus d'augmentation après la fusion en comparaison avec la situation avant la fusion sont les suivantes dans les deux cas considérés:

- dépenses de police et d'administration
- dépenses d'entretien de voirie
- dépenses de pensions et charges sociales
- dépenses relatives à la dette.

Les dépenses d'instruction publique justifiées surtout par les dépenses en matériel et fournitures et d'entretien de locaux. Dans les deux communes on envisage de remettre l'enseignement communal à l'Etat dans un proche avenir. Aussi, dans le chapitre suivant, nous ne prendrons pas en considération les besoins créés par la fusion au sujet de l'enseignement.



## b) Catégories



De ces graphiques, plusieurs conclusions peuvent être tirées. La première est la constatation de la différence de croissance entre les recettes et les dépenses, au moins dans les premières années de la fusion et ceci s'explique par le fait que les deux communes ne se sont évidemment pas lancées dans des dépenses supplémentaires immédiatement après la fusion. Les dépenses sont apparues progressivement. Les besoins se sont précisés et c'est seulement après quelques temps qu'ils ont dû être satisfaits.

La seconde est que la croissance des recettes à Dinant et à Gembloux est supérieure - et largement après la fusion - à la croissance des dépenses - alors que pour la province et pour les catégories - c'est l'inverse. Il y a donc une divergence entre ces deux communes et les ensembles de communes auxquelles elles appartiennent.

Ceci nous amène à examiner la différence entre les recettes disponibles et les dépenses nettes.

Quand on calcule les excédents de recettes disponibles on obtient les résultats suivants (I) (en milliers de francs) (exercice propre)

Excédents ou dép. Réc.disp. - dep.nettes	1962	1965	1967
Grand-Dinant	+1.745	+ 571	+5.691
Grand-Gembloux	+1.661	+2.676	+3.413

Les deux communes présentent des excédents importants après la fusion. Comme la grande partie du revenu disponible est constituée de recettes fiscales, on peut se demander si la fiscalité est bien adaptée et si par conséquent la fusion n'aurait pu avoir lieu sans pénaliser de façon aussi conséquente les habitants.

D'autant plus, qu'en considérant les recettes disponibles et les dépenses nettes de l'exercice général, on obtient les résultats suivants (I): (en milliers de francs)

Excédents ou dép. Réc.disp. - dép.nettes	1962	1965	1967
Grand-Dinant	-96	+830	+7.073
Grand-Gembloux	+6.383	+5.326	+10.635

(I) Compte tenu que le revenu disponible se compose uniquement de l'excédent des recettes patrimoniales et de la totalité des recettes provenant des Fonds et Impositions.

Comme la majeure partie de ces recettes sont à réaliser puisque le solde des exercices antérieurs y est compris, on s'aperçoit que les deux communes disposent de réserves importantes.

D'une part, la fusion a comme conséquence d'augmenter considérablement le rendement fiscal dans les deux communes suite à l'application de taxes précises et d'autre part, suite à cette augmentation mais aussi au maintien de diverses autres taxes, elle a aussi pour résultat de créer des bonis importants, ce qui améliore la situation qui existait avant la fusion comme en témoignent les tableaux suivants:

Bonis et malis des communes avant la fusion.(I)

a) Exercice général.

Communes	1962	1963	1964
Dinant	- 468.608	-1.718.518	+1.103.901
Anseremme	+ 204.000	+ 295.908	+ 382.927
Bouvignes	+ 138.566	+ 185.515	+ 322.062
Dréhance	+ 86.962	+ 20.540	+ 196.066
Grand-Dinant	- 39.170	-1.216.555	+2.004.956

Communes	1962	1963	1964
Gembloux	+6.618.622	+5.297.634	+3.815.292
Ernage	- 92.271	- 171.690	- 648.622
Grand-Manil	+ 259.287	+ 377.575	+ 223.267
Lonzée	+ 158.730	+ 155.593	- 117.488
Sauvenière	+ 60.937	+ 239.012	+ 55.075
Grand-Gembloux	+7.005.305	+5.898.124	+3.327.524

(I) Selon les comptes communaux.

## b) exercice propre.

Communes	I962	I963	I964
Dinant	+I.674892	-747.524	+973.467
Anseremme	+ I43.228	+I64.529	+ 94.597
Bouvignes	- 69.074	+ 69.53I	+I59.384
Dréhance	- 6.526	⊖ I4.554	+I04.969
Grand-Dinant	+I.742.520	-528.0I8	+I.332.4I7

Communes	I962	I963	I964
Gembloux	+I.689.944	-920.782	-I.205.9I2
Ernage	- 34.059	- 87.948	- 434.943
Grand-Manil	+ 2I0.322	+ 97.540	- 2I5.854
Lonzée	+ I04.632	+ 30.053	+ 66.723
Sauvenière	+ 43.738	+249.566	- 204.0I4
Grand-Gembloux	+2.0I4.577	-63I.597	-I.994.000

Cette amélioration aurait très pu se réaliser avec un champ fiscal moins étendu à Dinant et à Gembloux sont appliquées de nombreuses taxes d'un rendement peu important, les deux communes auraient pu rationaliser leur fiscalité plus qu'elles ne l'ont fait.

À ~~contrario~~, ceci nous amène à la conclusion qu'une fusion tout en provoquant une concentration de moyens financiers et en augmentant les recettes fiscales par l'ajustement de certaines taxes - centimes additionnels au précompte immobilier, impôt sur les personnes physiques, véhicules automobiles et taxes indirectes - ~~peut permettre~~ une rationalisation de la fiscalité.

Voyons dans le chapitre suivant si au niveau de différents services il y a eu également une rationalisation.

Chapitre II. Les besoins créés par la fusion.

---

Ce chapitre tâchera de découvrir ce que la fusion a nécessité de changements et d'améliorations. Il permettra par là de dégager, certains éléments qui aideront à éclairer l'opération et par là-même, de déterminer certains critères d'opportunité de la fusion. Il comporte quatre sections dont chacune s'occupe d'un problème particulier justifiant certaines augmentations. Ce sont: l'augmentation de personnel, l'équipement des différents services, les travaux d'amélioration et enfin les emprunts.

Section I : Personnel communal.

Selon les modalités de la loi du 14 février 1961, le personnel des communes fusionnées devait obligatoirement être repris sauf cas de mise à la retraite ou de mise en disponibilité sous certaines conditions.

Que s'est-il passé à Dinant et à Gembloux ?  
Il faut distinguer plusieurs catégories de personnel: politique, administratif, technique, police et pompiers.

I. - Personnel politique.

Il est évident qu'un seul bourgmestre a été mis à la tête du nouvel ensemble créé par la fusion. Par conséquent, 4 mandats de bourgmestre ont été supprimés dans le cas de Gembloux et 3 dans le cas de Dinant. La composition du personnel politique est la suivante depuis 1965:

	Dinant	Gembloux
Bourgmestre	1	1
Echevins	3	4
(I) Conseillers communaux	13	15

(I) Y compris le bourgmestre et les échevins

L'effet sur le traitement du bourgmestres est le suivant:

Bourgmestre	1964	1965
Gembloux	24.000	-
Ernage	7.442	-
Grand-Manil	9.220	-
Lonzée	15.631	-
Sauvenière	13.180	-
Grand-Gembloux	69.473	79.175
Dinant	55.895	-
Anseremme	17.232	-
Bouvignes	400	-
Dréhance	2.000	-
Grand-Dinant	75.527	103.000

Quant au traitement des échevins, l'évolution est la suivante:

Echevins	1964	1965
Gembloux	24.000	-
Ernage	4.960	-
Grand-Manil	6.144	-
Lonzée	15.630	-
Sauvenière	13.180	-
Grand-Gembloux	63.914	155.120
Dinant	55.896	-
Anseremme	17.330	-
Bouvignes	400	-
Dréhance	1.000	-
Grand-Dinant	74.626	154.905

La fusion a provoqué une augmentation sensible du statut pécuniaire du personnel politique.

## 2. - Personnel administratif.

Un tableau permettra de voir la répartition de ce personnel selon les tâches.

Fonctions	Grand-Dinant		Grand-Gembloux	
	Avant	Après	Avant	Après
Secrétaire communal	4	1	5	1
Receveur communal	1	1	1	1
Chef administratif	-	1	-	-
Sous-chef de bureau	-	2	-	2
Employés	9	9	5	7
Bibliothécaire	1	1	1	1
Concierge	1	1	1	1
TOTAL	16	16	13	13

Le secrétaire communal d'Anseremme, atteint par la limite d'âge a pris sa retraite en 1964. De nouveaux postes ont dû être créés : chef administratif, sous-chef de bureau. Avant la fusion, le personnel des communes limitrophes se limitait à un secrétaire communal, un garde-champêtre et un contonnier-fossoyeur-fontainier. Les communes limitrophes bénéficient dès lors depuis la fusion de l'action d'un personnel administratif plus nombreux et rompu à la gestion plus complexe d'une ville d'importance moyenne.

Quant à l'évolution des traitements elle est la suivante:

Traitements	1964	1965	1967
Gembloux	707.202	-	-
Ernage	158.987	-	-
Grand-Manil	100.393	-	-
Lonzée	206.775	-	-
Sauvenière	115.231	-	-
Grand-Gembloux	1.288.588	1.432.715	2.000.000
Dinant	945.275	-	-
Anseremme	191.044	-	-
Bouvignes	160.571	-	-
Dréhance	66.657	-	-
Grand-Dinant	1.363.547	1.403.152	1.875.640

L'effet de la fusion sur les traitements aura été de maintenir les droits acquis du personnel même si certains membres exercent une fonction hiérarchiquement moins importante que celle qu'ils exerçaient auparavant. D'autre part la création de nouvelles fonctions afin d'éviter le déclassement a été de pair avec une augmentation de rémunération. Par exemple, un secrétaire communal d'une petite commune limitrophe est nommé sous-chef de bureau dans la nouvelle administration et est rémunéré en conséquence c'est-à-dire plus que ses droits acquis en tant qu'ancien secrétaire communal.

Cette situation ne permet pas d'économies bien au contraire, puisque les deux communes envisagent en plus de recruter du personnel employé subalterne. L'argument d'économie de personnel n'est donc pas valable dans ces deux cas. Donc, les traitements ont augmenté en fonction de la situation provoquée par la fusion et pas seulement en fonction des augmentations normales dues à l'index ou aux barêmes.

Hormis l'étendue de la compétence d'une administration à un territoire plus large, la fusion n'est certainement pas la solution à une économie quantitative de personnel, puisque celui-ci, malgré la reprise du personnel existant, devra de toutes façons être augmenté. Mais elle permet par contre d'avoir un personnel plus complet à même de subvenir aux différentes tâches.

### 3. - Personnel technique.

Fonctions	Grand-Dinant		Grand-Gembloux	
	avant	après	avant	après
Conducteur de travaux	I	I	I	I
Surveillant de travaux	I	I	I	I
Vétérinaire	I	I	I	I
Infirmière-soigneuse	-	-	I	I
Contremaître	I	I	-	-
Conducteur-mécanicien	2	2	-	I
Cantonnier-fossoyeur	4	3	5	5
Jardinier	2	3	-	I
Ouvriers	5	I4	5	7
Concierge	2	2	I	I
TOTAL	I9	28	I5	I9

On voit qu'ici il y a eu une augmentation de personnel (9 ouvriers en plus à Dinant et 4 à Gembloux) due uniquement à la fusion et aux tâches supplémentaires de travaux qu'elle a suscité. On envisage également du recrutement supplémentaire dans les deux communes. Les communes limitrophes bénéficient maintenant d'un service technique compétent et important, mais aucune économie due à la fusion n'a été réalisée ici non plus.

Voyons les traitements:

	1964	1965	1967
Gembloux	694.867	-	-
Ernage	101.470	-	-
Grand-Manil	140.056	-	-
Lonzée	87.958	-	-
Sauvenière	97.316	-	-
<b>Total</b>	<b>1.121.667</b>	<b>1.191.812</b>	<b>1.768.395</b>
Dinant	523.566	-	-
Anseremme	166.773	-	-
Bouvignes	106.304	-	-
Dréhance	87.243	-	-
<b>Total</b>	<b>883.922</b>	<b>1.174.388</b>	<b>1.713.394</b>

On s'aperçoit de suite de l'augmentation importante des traitements due au recrutement d'ouvriers dans les années suivant la fusion. Ce recrutement étant dû lui-même à la fusion. Cela dénonce suffisamment l'impact de cette dernière sur les tâches techniques à effectuer. On verra plus loin que du matériel de voirie a dû également être acheté.

4. - Personnel de police et du service des pompiers.

Fonctions	Grand-Dinant		Grand-Gembloux	
	Avant	Après	Avant	Après
Commissaire de police	1	2	1	1
Commissaire adjoint	1	1	-	-
Inspecteur	-	1	-	-
Agents	8	8	3	5
Commis Min. Public	-	2	-	2
Garde-champêtre	4	3	2	1
Commandant des pompiers	1	1	-	-
Sapeurs-pompiers	10	10	-	-
Dactylo	-	1	-	-
	25	29	6	9

Les deux communes ont des difficultés au point de vue personnel de police. Celui-ci est trop peu nombreux devant le territoire à surveiller et les tâches à effectuer (surtout à Dinant en période touristique). Les gardes-champêtres de Lonzée et de Dréhance ont été pensionnés en 1964. Les autres font office d'agents de quartier mais il n'en existe pas à Sauvenière, Grand-Manil et Lonzée.

Un commissaire de police et deux commis ont été nommés auprès du Ministère Public à Dinant. Deux agents ont été recrutés à Gembloux mais dans les deux communes, le recrutement s'avère difficile en raison du niveau d'étude exigé (école moyenne). Des candidats valables sont cependant nécessaires. Du matériel roulant a été fourni aux agents afin de leur permettre de se déplacer dans tout le nouveau territoire.

Le service des pompiers est communal à Dinant et la fusion n'a eu aucune influence sinon que ce service a été étendu aux communes limitrophes auparavant affiliées au centre-groupe d'Yvoir. Gembloux est un centre-groupe et dessert 24 communes.

La fusion n'a eu aucune conséquence.

Quant aux traitements, ils ont suivi l'évolution suivante:

	1964	1965	1967
Gembloux	812.028	-	-
Ernage	133.847	-	-
Grand-Manil	20.532	-	-
Lonzée	123.838	-	-
Sauvenière	32.476	-	-
Grand-Gembloux	1.122.721	1.230.953	1.198.153
Dinant	2.340.000	-	-
Anseremme	121.000	-	-
Bouvignes	105.000	-	-
Dréhance	70.555	-	-
Grand-Dinant	2.636.555	2.854.324	3.574.442

La différence entre Dinant et Gembloux provient du plus grand nombre de personnel dans la première et aussi du plus grand nombre de fonctions importantes (commissaire,...)

En conclusion, les deux administrations actuelles de Dinant et de Gembloux emploient respectivement 73 et 41 personnes. L'administration dinantaise est donc très importante. Ce personnel est confronté à des tâches de plus en plus complexes et nombreuses. Les deux communes envisagent d'ailleurs une mécanisation de leurs services administratifs. De plus du matériel a été acheté suite à la fusion. Au point de vue frais de personnel, celle-ci se révèle donc plutôt désavantageuse car les économies prédites par les tenants de la fusion ne se sont pas réalisées et même après une période transitoire, les effectifs ne seront pas réduits pour autant. Les causes de cette situation: les distances, l'étendue du territoire, les travaux plus nombreux à effectuer en raison de la fusion, les communes limitrophes à intégrer au point de vue administratif dans le circuit d'une administration centrale fonctionnant déjà selon certaines méthodes pas nécessairement identiques à celles des administrations limitrophes. Tout cela a contribué à augmenter les effectifs, les charges et les tâches du personnel. Mais les communes en retirent des bénéfices puisque le recrutement du personnel est plus important dans les services techniques. La fusion a permis aux communes limitrophes de bénéficier de services plus compétents. La fusion s'avère donc finalement bénéfique puisqu'elle permet, par l'intermédiaire d'un personnel plus nombreux et plus compétent, des prestations meilleures et des services publics améliorés. Surtout que finalement ces augmentations d'effectifs n'ont pas tellement de conséquences sur le plan financier, on l'a vu au chapitre précédent: la situation financière s'est améliorée.

Permettre par la fusion, de donner à des communes, un personnel compétent et suffisant nous paraît donc un bon critère en faveur de la fusion. Les charges financières de personnel sont plus importantes, mais au delà de cette optique financière il y a une gestion meilleure

dans les deux nouveaux ensembles.

Leur développement est maintenant sous la responsabilité d'administrations plus compétentes et qui disposent des moyens nécessaires.

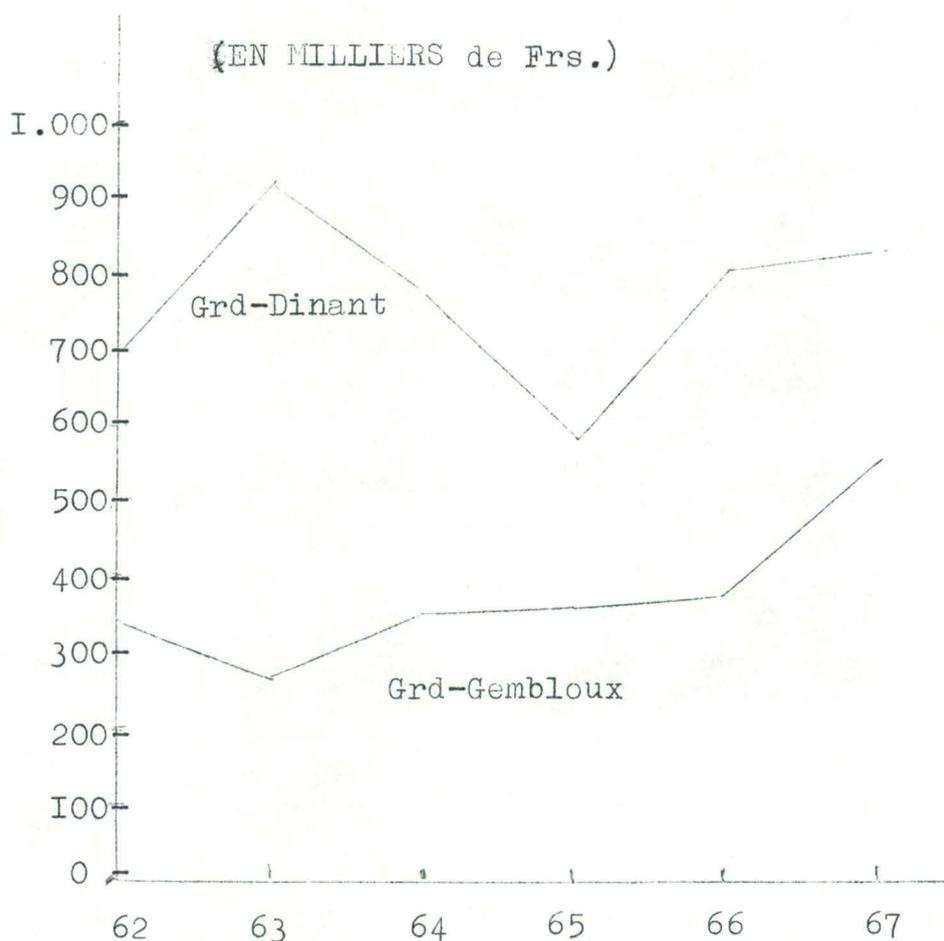
-----

## Section II : Le patrimoine.

Il faut distinguer les travaux d'entretien et les investissements. Par la fusion, plusieurs patrimoines ont été réunis en un seul avec les droits, charges et obligations qui en découlent.

### A. Dépenses d'entretien.

Afin de voir si la fusion a eu une influence sur les dépenses ordinaires du patrimoine, voyons en graphique l'évolution de ces dépenses:



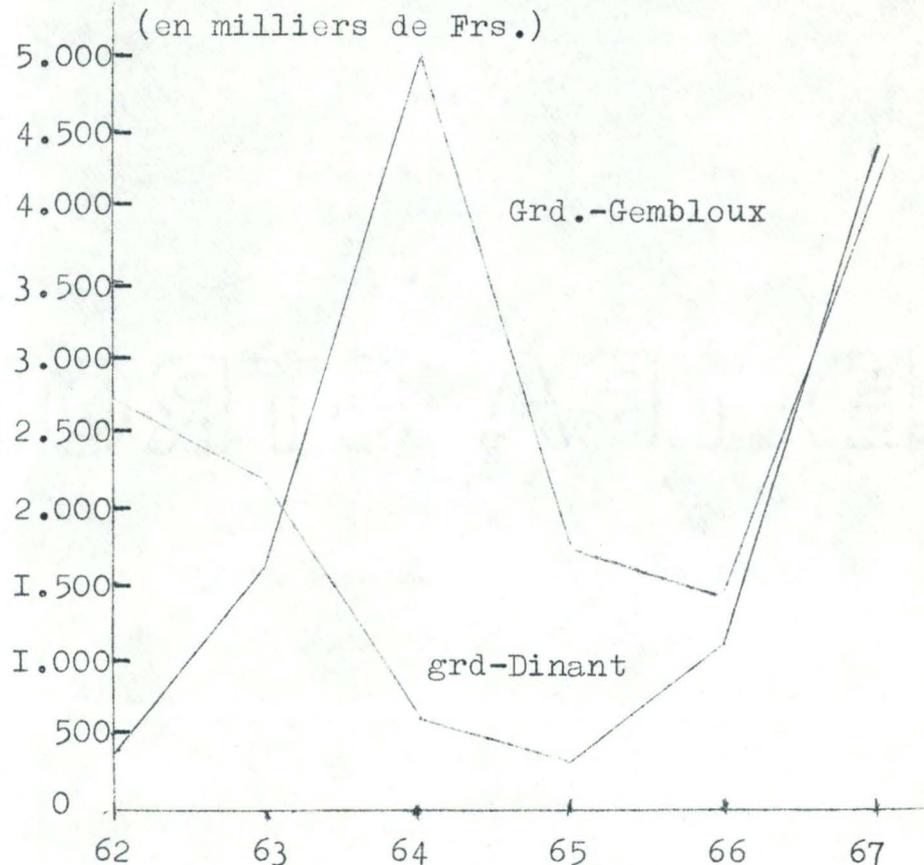
A Dinant, on observe une chute au moment de la fusion. A Gembloux, une stabilisation au même moment. Il y a cependant après 1965, une progression dans les dépenses de patrimoine qui provient en grande partie des frais d'entretien des bâtiments. Il est cependant difficile de déterminer selon les comptes les montants destinés aux différentes communes. Mais selon l'avis des administrateurs commu-

naux, les dépenses ont surtout, après 1965, été consacrées aux communes limitrophes dont certains bâtiments communaux vétustes n'étaient pas peu entretenus. Cela expliquerait la progression des dépenses après 1965. Dans ce cas, la fusion aurait eu une plus grosse conséquence à Gembloux qui, en 1967, se trouve à un niveau de dépenses plus élevé qu'auparavant, alors qu'à Dinant, la même année, le niveau est inférieur à ce qu'il était en 1963. Cependant, si on regarde les montants de dépenses de Dinant-ville avant la fusion, on s'aperçoit que dès 1962 à 1964, ils sont constamment en baisse. On pourrait donc déduire que la remontée à partir de 1965 est bien due aux dépenses faites dans les communes limitrophes.

Il n'est pas possible de définir exactement l'impact de la fusion à ce sujet étant donné le manque d'informations précises.

#### B. Dépenses d'investissements

Dans ces dépenses, on classera les achats de matériel et de biens immobiliers, la lutte contre les taudis et les travaux aux bâtiments communaux autres que l'entretien. Mais voyons d'abord l'évolution globale de ces dépenses.



A Gembloux, la fusion a causé une chute brusque des dépenses de patrimoine. A Dinant la basse a été ralentie. Mais à partir de 1966, on assiste à une remontée brusque de ces dépenses. Signalons qu'avant la fusion, Bouvignes et Dréhance n'ont fait aucune dépense d'investissement en patrimoine. De même, avant la fusion, seule Gembloux s'est engagé dans de telles dépenses. Pourquoi dès lors une telle dépense de 5 millions à Gembloux en 1964? Cette somme a été consacrée en grande partie à l'achat de terrains et d'immeubles insalubres.

Mais le plus intéressant est de savoir à quoi ont été consacrées les dépenses après la fusion et s'il y a un rapport avec celle-ci.

### I. Matériel

C'est une des premières conséquences découlant de la fusion. L'entretien de la voirie dans les communes limitrophes était peu important faute de moyens financiers, de personnel et de matériel. Les communes-centres disposaient quant à elles d'un certain personnel et d'un peu de matériel. On a vu que le personnel de voirie avait été augmenté. Mais cela n'a pas suffi. En effet, le personnel devait après la fusion entretenir des bâtiments et des voiries à des distances beaucoup plus grandes. Avant la fusion, le patrimoine de Dinant s'étendait sur 2 kms de rayon et après la fusion, sur 5 kms de rayon, ce qui a nécessité des déplacements de 2 à 3 fois plus longs. A Gembloux, la situation était la même. Par conséquent, il a fallu motoriser de nombreux services, non seulement celui des travaux mais aussi la police. De plus, la superficie du patrimoine à entretenir ayant augmenté, du personnel humain était insuffisant. Il fallait acheter des machines permettant un travail plus rapide afin de faire face aux nombreuses tâches. Les achats suivants de matériel ont donc été faits:

	Dinant	Gembloux
Unimog	x	x
Pelle chargeuse	x	x
Vide-avaloirs	x	
Véhicules transport	x	x
Motos	x	x
Coût	I.283.037	846.422

Mais ce matériel devant être remisé quelque part, les deux communes se sont trouvées devant l'obligation de construire des hangars ou des garages. Le coût de ces travaux est le suivant ;

	Dinant	Gembloux
Hangar Immeuble (I)	2.635.000	721.000

(I) Cette somme a été consacrée à l'achat d'un immeuble devant être démoli afin d'y construire un important bâtiment abritant les services techniques communaux avec leur matériel ainsi que les pompiers. Seul l'achat de cet immeuble a été réalisé. Après l'installation des services dans la nouvelle construction, les immeubles où ils étaient établis pourront être vendus.

Ce matériel sera d'autant mieux amorti qu'il sera utilisé souvent. Dans ce sens, la fusion aura donc permis la modernisation des services techniques des communes et cela sera d'autant plus rationnel que ce matériel pourra fonctionner sans interruption. C'est pourquoi les communes intéressées estiment qu'une fusion plus large aurait été plus bénéfique encore à ce point de vue.

## 2. Travaux aux bâtiments

Les deux communes ont dû faire face après la fusion à l'exiguité des locaux administratifs. Disons de suite que les locaux des communes limitrophes ont reçu des destinations diverses (écoles, réfectoires, musées, ...)

Pour résoudre ce problème, <sup>Dinant</sup> va ~~bâti~~ <sup>à</sup> un immeuble pour y loger <sup>à</sup>

le service de police et va construire, comme on l'a vu, un immeuble pour y abriter le service des travaux.

Gembloux a construit de nouveaux locaux administratifs dont le coût s'élevait approximativement à 4 millions en 1967. Cette somme n'est pas intégralement à charge de la commune mais elle en supporte cependant une grosse partie ( $\pm 60 \%$ ).

Ces travaux découlent directement de la fusion et ont été engagés en 1967 ce qui explique la progression des dépenses de patrimoine cette année-là.

### 3. Lutte contre les taudis.

Les deux communes poursuivent une politique de lutte contre les taudis. Les charges découlant de cette politique sont intégralement supportées par l'Etat mais seulement à partir d'un certain point de l'avancement de cette politique, c'est-à-dire après la démolition. Jusqu'à celle-ci, les communes doivent supporter les charges d'achat et de démolition. Certains immeubles déclarés insalubres ne peuvent pas être démolis parce que cela comporte des risques pour les immeubles voisins. Dans ce cas, les communes ne peuvent être remboursées des achats réalisés.

Les petites communes ne pouvaient se permettre de laisser stagner un capital suite à l'achat de taudis impossibles à démolir. Les grosses communes comme Dinant et Gembloux sont mieux à même, par leurs moyens financiers de le faire. La fusion a donc permis de commencer une lutte efficace contre les taudis dans les communes limitrophes.

### 4. Autres travaux.

Dans cette section, on pourrait également considérer des dépenses qui ne sont pas de patrimoine mais qui concerne des bâtiments dont la commune supporte une partie des dépenses d'aménagement. Il s'agit des dépenses du culte et de l'enseignement.

Les dépenses consacrées aux églises et aux établissements scolaires sont : les ; pour 1965, 1966 et 1967 ensembles :

	Dinant	Gembloux
(I) Culte	820.000	1.263.293
(I) Enseignement	1.310.000	-

(I) moins les subsides reçus de l'Etat ou de la Province.

Ces sommes ont cependant été dépensées au profit des églises et des écoles des deux centres sauf à Gembloux où 300.000 frs. ont été alloués aux fabriques d'église d'Ernage et de Grand-Manil pour des restaurations et aménagements divers.

Avant la fusion, aucune commune limitrophe n'avait engagé de dépenses de cultes ou d'enseignement, ce qui laisse présumer que les aménagements de bâtiments dans les communes périphériques seront rendus prochainement nécessaires afin que leurs habitants soient, comme ceux du centre, favorisés à ce point de vue là.

L'enseignement communal de Gembloux a été repris par l'Etat, ce qui explique l'absence de dépenses de la part de la commune.

Cependant, certaines communes (Grand-Manil et Loncée) ont consacré chacune 100.000 frs. à l'aménagement des locaux scolaires la dernière année de la fusion.

Les dépenses nettes ci-dessus sont couvertes par l'emprunt et sont subventionnées par l'Etat, qui intervient dans le remboursement des emprunts.

La fusion n'a donc pas eu jusqu'ici une grande conséquence concernant ces dépenses mais dans un avenir proche, elle pourrait provoquer des dépenses importantes pour l'aménagement des locaux du culte et de l'enseignement.

## 5. Conclusions.

Les principales conséquences de la fusion au point de vue patrimoine sont donc l'achat de matériel, nécessaire à cause des distances et de l'étendue du territoire et l'aménagement des locaux administratifs de la commune-centre à cause de l'afflux de personnel provenant des communes périphériques.

Les deux communes espèrent pouvoir moderniser encore leur matériel dans l'avenir. D'autre part, l'aménagement des locaux administratifs est pratiquement terminé à Gembloux alors qu'à Dinant il est encore au début de sa réalisation. On peut donc supposer que dans un avenir assez proche, les deux communes seront pourvues de locaux administratifs adéquats.

En ce qui concerne l'apport de patrimoine des communes limitrophes au nouvel ensemble, les charges sont largement inférieures aux revenus de ces patrimoines. A Dinant, cette situation évolue favorablement alors qu'à Gembloux, les recettes sont plutôt stationnaires tandis que les charges augmentent d'année en année.

Par conséquent, ici aussi la fusion s'avère bénéfique. En effet, elle a provoqué l'amélioration des équipements de la commune et elle a permis la motorisation de divers services. Ce critère des équipements est donc également pertinent puisqu'un des buts de la fusion est de mettre les communes en mesure de répondre à leur mission. Cela aurait peut-être pu se faire sans la fusion, mais il aurait fallu alors attendre beaucoup plus longtemps.

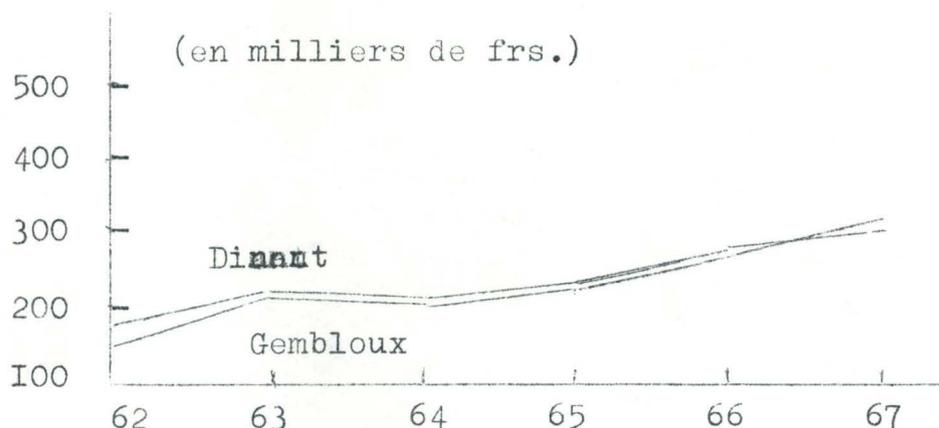
-----

Section III : Voirie et Travaux Publics.

Ici aussi, il faut distinguer les dépenses d'entretien et les dépenses d'investissement.

A. Dépenses d'entretien.

On tiendra compte uniquement des dépenses engagées nettes pour avoir une idée de l'évolution de ces dépenses.



Ce graphique est extrêmement typique car les deux communes suivent exactement la même évolution avec une augmentation après la fusion.

Cette légère hausse est justifiée par l'augmentation de la masse des traitements du personnel, celle de l'entretien des routes et des curages de cours d'eau.

En indice, l'évolution est la suivante:

Dépenses ordin. nettes de voirie	Indice C.A. en 1967 (1962=100)	Indice C.A. en 1964 (1962= 100)	Indice C.A. en 1967 (1965=100)
Grand-Dinant	194,4	116,6	155,5
Grand-Gembloux	206,6	132,3	140,9

Ces indices donnent les différences de croissance avant et après la fusion. Elles sont significatives en ce qui concerne Dinant.

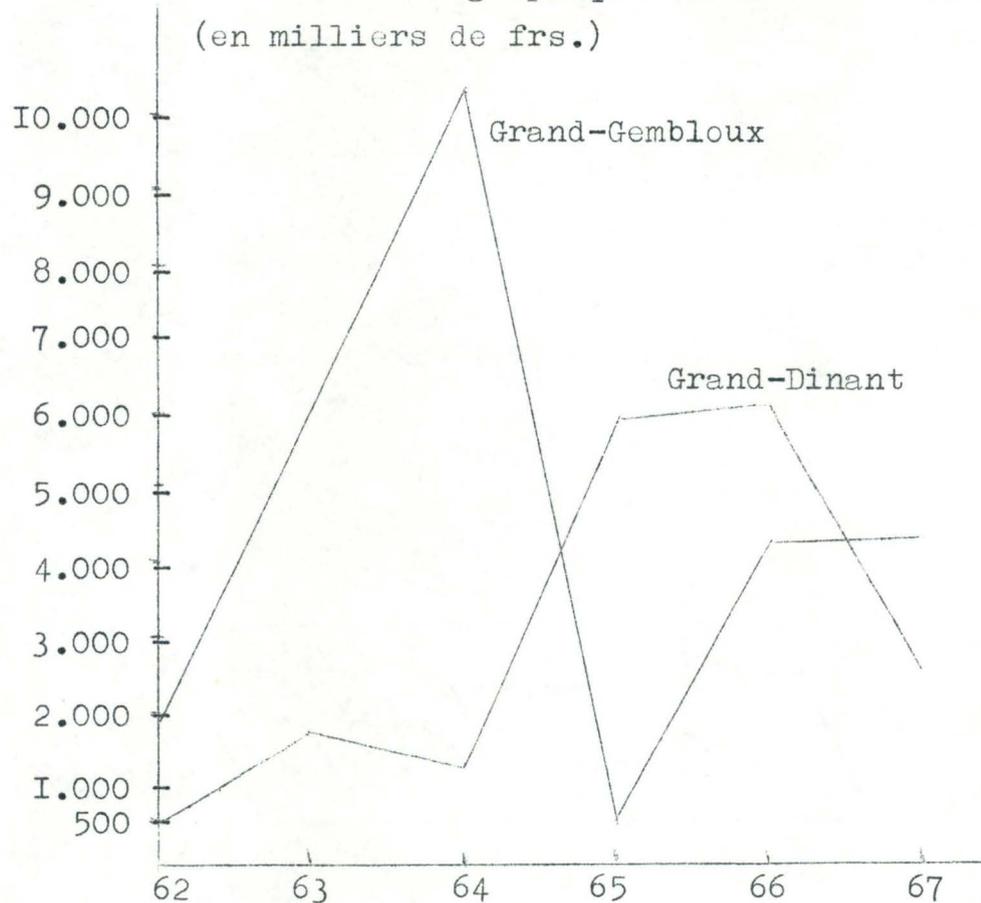
Il est difficile de répartir avec exactitude les dépenses d'entretien entre les communes fusionnées. Mais les efforts en ce domaine ont été faits surtout en faveur des communes limitrophes dans le but de les mettre au niveau de la commune-centre.

Les conséquences les plus importantes se situent surtout au niveau des investissements.

### B. Dépenses d'investissement.

---

Un graphique montrera l'évolution:  
(en milliers de frs.)



De très grandes variations sont observées au moment de la fusion. Mais si à Dinant il s'agit d'une hausse brusque, à Gembloux c'est une baisse après une pointe élevée.

Ces dépenses peuvent être divisées en travaux de voirie, travaux d'hygiène et travaux aux cours d'eau.

## I. Travaux de voirie.

Ils sont bien sûr les plus importants, et sont couverts par des emprunts dont les charges sont supportées en partie par l'Etat.

Les montants des travaux de voirie engagés durant les trois années suivant la fusion sont les suivants:

	1965	1966	1967
Grand-Dinant	2.682.000	5.929.972	2.000.000
Grand-Gembloux	484.042	2.052.238	4.057.000

Ces sommes ont été engagées pour la remise en état de divers chemins, sentiers touristiques et chemins agricoles. Ces travaux ont été entrepris ou engagés en partie à cause de la fusion car les communes-centres ayant une voirie satisfaisante, les nouvelles administrations ont dû remettre en état les voiries des communes limitrophes, dont certaines avaient des chemins non-entretenus depuis plusieurs dizaines d'années. Le cas est typique à Dinant où l'on observe une croissance brusque des travaux à partir de 1965. A Gembloux, c'est l'inverse, il y a une chute mais qui est due à une situation précise: la commune de Sauvenière avait engagé pour 8 millions de travaux de voirie la dernière année avant la fusion effective, soit en 1964. De plus toutes les autres communes limitrophes firent des travaux dans les années précédant la fusion. Les communes limitrophes de Dinant sauf Dréhance avaient également engagé des travaux mais de peu d'importance.

Les conséquences de la fusion sont donc une certaine amélioration de la voirie mais pour cela il a fallu engager des dépenses importantes dont les charges sont à supporter par les communes dont l'endettement, nous l'avons vu, était déjà considérable.

La cause de ces augmentations réside dans la volonté des administrateurs communaux de mettre les communes périphériques au niveau du centre. Cela coûte évidemment très cher surtout quand on considère les suppléments qui interviennent: personnel et matériel. Mais en fin de compte, le but des fusions est de fournir aux communes les moyens de répondre aux besoins de la population et aux exigences de la vie moderne. Si tout n'a pas encore été fait en matière de voirie, l'effort est réel et si les moyens financiers le permettent il continuera.

## 2. Travaux d'hygiène.

Il s'agit essentiellement de construction d'égoûts.

	1965	1966	1967
Grand-Dinant	3.130.750	-	-
Grand-Gembloux	583.000	-	-

Ces travaux ont été réalisés sur le territoire des communes-centres et n'ont aucun rapport avec la fusion.

Il faut cependant noter qu'à Dinant, seule Dréhance n'a pas d'égoûts et que certains quartiers des autres communes n'en disposent pas non plus. Il est à prévoir que la nouvelle administration devra tôt ou tard s'engager à compléter le réseau d'égoûts, car des pétitions de certains quartiers ~~dénigrés~~ à ce point de vue sont apparues après la fusion.

Gembloux devra aussi faire face à ce genre de dépenses.

### 3. Travaux publics divers.

Dans ces travaux, sont classés notamment les travaux d'électrification, curages des cours d'eau etc, ... La fusion n'a eu aucune conséquence importante à leur sujet si ce n'est la création d'un éclairage de nuit dans certaines parties des communes limitrophes.

### 4. Conclusions.

Les dépenses de voirie et travaux publics ont donc crû après la fusion afin de fournir aux habitants des communes limitrophes une voirie en bon état.

La première tâche à laquelle les nouvelles administrations ont dû faire face a été de mettre les communes périphériques, dans la mesure du possible, au même niveau que les centres.

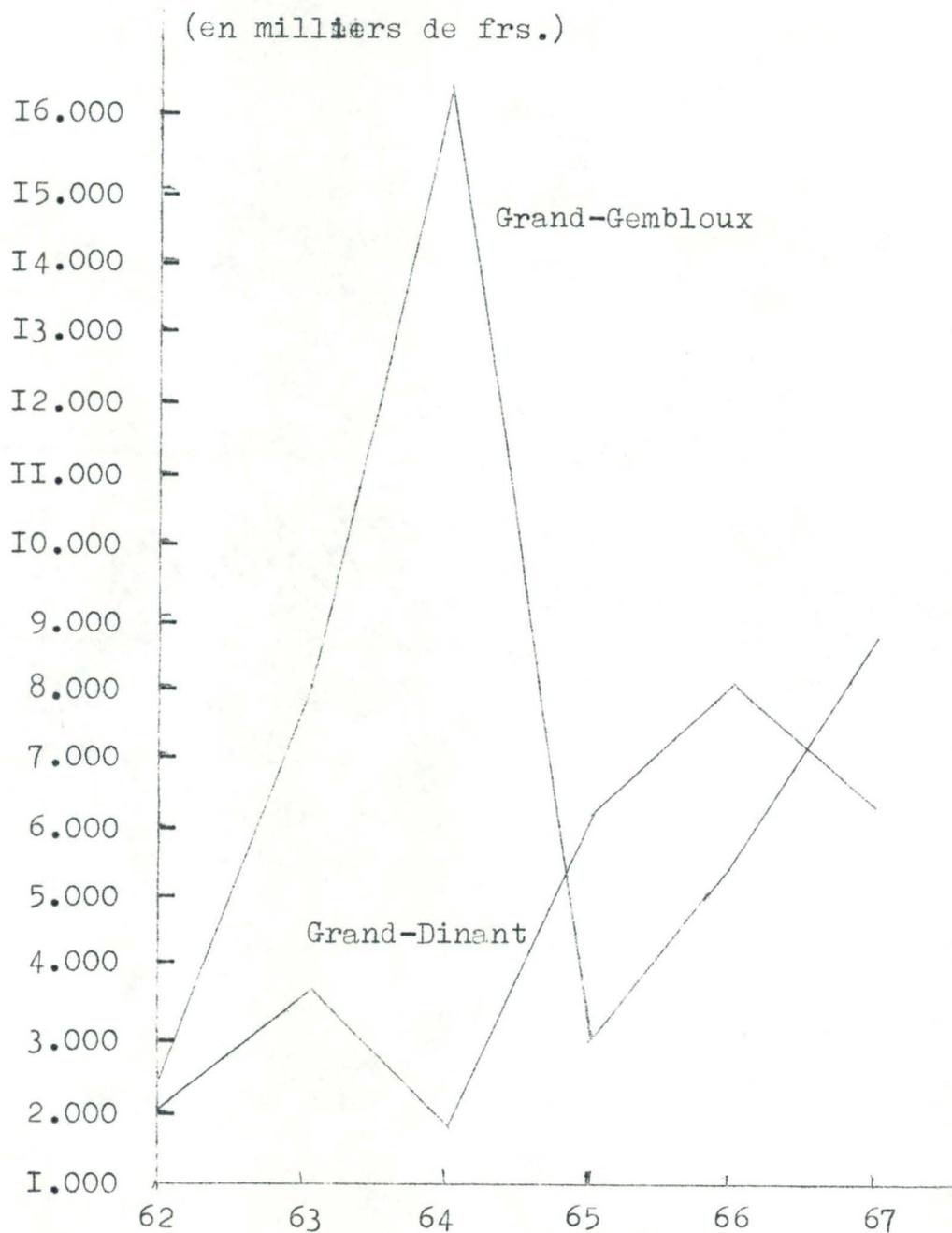
Faute de moyens en hommes et en argent, les communes limitrophes ne pouvaient faire face à tous les travaux. Bien des chemins, des filets d'eau, ... étaient à l'abandon. Grâce au matériel déjà existant dans les deux communes-centres et acquis par après, il y a eu une mise en valeur des communes fusionnées. C'est un avantage de la fusion. En effet, les deux communes ont chacune leur vocation, touristique pour Dinant et industrielle pour Gembloux. Il est certain que pour les deux, la mise en valeur de leur périphérie était importante. Il fallait équiper cette dernière en voirie, égouts, etc...

Or, dans les deux cas les communes fusionnées formaient déjà ou devenaient des agglomérations. La fusion n'a fait qu'entériner ce qui existait déjà en fait ou ce qui devait le devenir. La fusion est donc le point de départ de la constitution de deux centres régionaux importants. Et cette constitution sera d'autant plus favorisée que les améliorations vues ci-dessus seront le plus rapidement réalisées.

-----

Section IV. Les emprunts et l'endettement des communes.

Les travaux extraordinaires sont financés au moyen des emprunts.

A. Les emprunts et leur évolution.

Il est frappant de constater que ces courbes ont, grosso modo, la même configuration que celles concernant les dépenses de voirie et travaux publics. La pointe de 1964 pour Gembloux résulte de l'emprunt de 8 millions contracté par Sauvenière en vue de travaux de voirie. Voici d'ailleurs un tableau donnant les différents emprunts, approuvés, contractés avant la fusion.

Communes	Année	Durée	Montant	Raisons de l'emprunt
Anseremme	1962	20	205.000	Achat terrain constr. cimetière
	1962	20	160.000	Aménagement des locaux scolaires
	1963	5	75.000	Achat d'un camion d'occasion
	1963	30	1.680.000	Création d'un nouveau cimetière
	1964	20	220.000	Installation chauffage central dans l'église
	1964	10	773.000	Voirie
	1964	20	390.000	Modernisation éclairage public
Bouvignes	1962	15	150.000	Aménagement de la mairie en musée
	1962	20	48.000	Voirie
	1962	20	122.000	Voirie
	1963	10	95.000	Voirie
	1963	10	84.000	Electrification cloches de l'église.
	1963	10	50.000	Instal. chauffage à l'église
	1964	20	37.000	Amélioration sentiers tourist.
Dinant	1962	30	1.542.000	Voirie et patrimoine
	1963	30	1.910.000	Voirie
Ernage	1962	20	8.000	Voirie
	1963	20	580.000	Voirie, conversion, dette SNCFB.
	1964	20	630.000	Voirie
Gembloux	1962	20	1.700.000	Voirie et patrimoine
	1963	20	6.200.000	" "
	1964	20	7.718.000	" "
Grd-Manil	1962	20	480.000	Voirie
	1963	20	816.000	Voirie
	1964	10	100.000	Achat mobilier scolaire
Lonzée	1962	10	77.000	Voirie
	1962	5	23.000	Acompte frais etude de voirie.
	1963	20	268.000	Voirie
	1964	10	70.000	Achat mobilier scolaire
Sauvenière	1962	10	63.000	Voirie
	1964	20	7.840.000	Voirie

Après la fusion, les montants sont les suivants:

	1965	1966	1967
Grand-Dinant	6.163.000	8.024.000	6.193.000
Grand-Gembloux	2.972.000	5.473.000	8.695.000

La répartition de ces emprunts entre les différentes affectations de dépenses extraordinaires est la suivante:

Communes	Dépenses	1965	1966	1967
Grand-Dinant	Voirie	96%	76%	40%
	Autres	4%	24%	60%
Grand-Gembloux	Voirie	20%	78%	49%
	Autres	80%	22%	51%

Les emprunts se répartissent donc selon des pourcentages qui démontrent une fois de plus l'importance des travaux de voirie.

Mais pour pouvoir emprunter, les communes doivent faire preuve d'une certaine capacité d'emprunt. En d'autres termes, ces emprunts ne sont accordés que si les communes fournissent certaines garanties. C'est pourquoi, le Crédit Communal qui est le prêteur de tous ces emprunts procède au calcul de cette garantie.

La procédure est la suivante: on calcule la différence entre d'une part, le total des prévisions des recettes ordinaires afférents à l'année en cours, centralisées sur compte de la commune au Crédit Communal et d'autre part, le total des charges annuelles des emprunts déjà contractés et des quelques prélèvements -au profit de tiers - qui sont exécutés d'office annuellement au compte courant B en vertu des disposition légales ou administratives. Si cette différence est supérieure ou égale aux charges annuelles de l'emprunt sollicité, celui-ci est garanti.(I)

(I) cfr. Exemple de calcul, annexe VII

La fusion a-t-elle eu une influence sur cette capacité d'emprunt ?

Le Crédit Communal ne procède pas chaque fois au calcul de la capacité d'emprunt quand il est évident après une rapide estimation que cette capacité est largement supérieure au montant des charges de l'emprunt sollicité. Ne pouvant donc disposer de chiffres précis dans les cas qui nous occupent, il nous a paru intéressant d'estimer assez grossièrement cette capacité pour les communes considérées. Pour procéder à cette estimation, on tiendra compte des montants de recettes et des charges inscrites dans les comptes communaux alors qu'en fait, le Crédit Communal considère les prévisions budgétaires. Afin de calculer la différence, on se servira du côté des recettes, des quote-parts et impôts centralisés au Crédit Communal et du côté des charges de la dette(I). On calculera cette capacité pour les différentes communes en 1964 et dans les années qui suivent pour les nouveaux ensembles.

On prendra comme base de détermination de la capacité, la même que dans l'exemple donné en annexe, c'est-à-dire un emprunt de I million à 20 ans dont le taux d'intérêt est de 5,25% et la charge annuelle totale - intérêt et amortissement - de 85.000 francs. Il faut noter que le taux des impôts est différent de commune à commune(notamment les centimes additionnels au précompte immobilier).

Ceci dit, les résultats sont les suivants:

Capacité d'emprunt (en millions)	1964	1965	1966	1967
Gembloux	40	-	-	-
Ernage	1	-	-	-
Grand-Manil	6	-	-	-
Lonzée	8	-	-	-
Sauvenière	10	-	-	-
Grand-Gembloux	65	90	92	91

Capacité d'emprunt (en millions)	1964	1965	1966	1967
Dinant	60	-	-	-
Anseremme	8	-	-	-
Bouvignes	5	-	-	-
Dréhance	3	-	-	-
Grand-Dinant	76	71	93	100

(I) N'interviennent donc pas dans le calcul, les prélèvements d'office au profit de tiers et les dividendes du Crédit Communal.

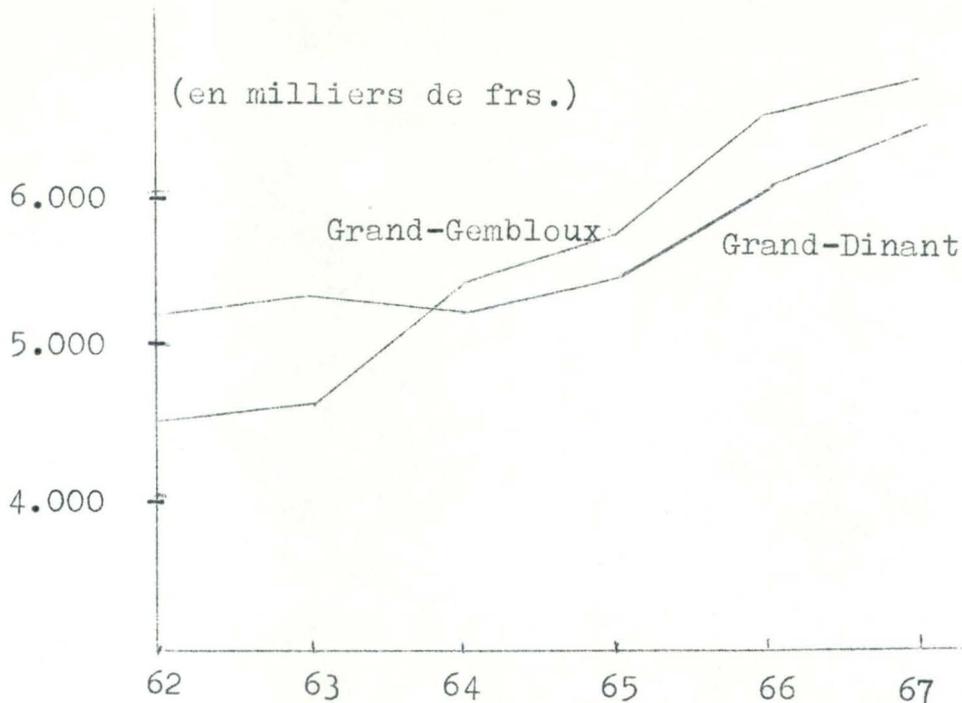
Cette estimation fort grossière, permet de dire que la fusion, grâce au relèvement des taux d'impositions et à l'extension de certains impôts à des communes qui ne les percevaient pas avant la fusion, a eu comme conséquence d'augmenter la capacité d'emprunt des ensembles nouveaux. C'est également le signe d'une situation financière satisfaisante. De plus, certaines communes limitrophes qui, faute d'une capacité d'emprunt suffisante, ne pouvaient engager les dépenses d'investissement nécessaires, peuvent actuellement bénéficier de l'amélioration de leur infrastructure grâce à leur intégration dans un ensemble qui a des moyens suffisants.

#### **B. Les charges d'emprunts.**

-----

On considérera la dette nette afin d'éliminer les interventions de l'Etat et des tiers dans les charges de la dette.

L'évolution de la dette nette se présente comme suit:



La dette nette constitue environ 30%  
du total des dépenses nettes

La dette nette par habitant a évolué  
comme suit:

Dette nette/hab.	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Gembloux	367	387	458	-	-	-
Ernage	735	658	981	-	-	-
Grand-Manil	184	223	311	-	-	-
Lonzée	441	432	438	-	-	-
Sauvenière	716	706	703	-	-	-
Grand-Gembloux	431	437	507	528	591	594
Dinant	596	598	571	-	-	-
Anseremme	380	376	452	-	-	-
Bouvignes	426	492	518	-	-	-
Dréhance	617	567	555	-	-	-
Grand-Dinant	546	551	541	559	615	660

L'augmentation de la charge financière de la dette est une conséquence de l'augmentation des emprunts, elle-même conséquence des améliorations et des achats nécessités par la fusion.

Cependant comme nous l'avons déjà répété, les communes ont une situation financière satisfaisante et les garanties pour l'obtention d'un emprunt sont largement supérieures à ce qui est nécessaire.

De plus, la réunion de communes a permis une concentration de moyens financiers dont bénéficient en premier lieu les communes peu viables financièrement. La fusion se révèle donc surtout opportune pour ces dernières. La capacité d'emprunt est un critère pouvant juger du bien-fondé de l'intégration de telle ou telle commune au sein d'une fusion.

En conclusion de ce chapitre, on peut donc dire que la fusion s'avère intéressante dans ces domaines importants de l'activité communale.

Il y aurait d'autres avantages à énumérer, mais il ne nécessite pas de développements importants: étendue des services d'immondice aux communes qui en étaient dépourvues, primes à la naissance et à la construction dont bénéficient actuellement les habitants de certaines communes., etc...

Ce chapitre aura permis de dégager des expériences de Dinant et de Gembloux, les critères pouvant juger de l'opportunité des fusions concernant ces deux communes.

Le critère de la compétence d'un personnel suffisant est le premier. Il est évident que c'est de ce personnel que dépend la bonne marche d'une commune. Si la fusion permet de donner à des communes ce personnel, c'est une raison pour qu'elle soit réalisée.

Le second critère est celui de l'équipement des communes. Ici aussi la fusion peut provoquer chez les communes une modernisation de leurs services et une mise en valeur de leur patrimoine et de leur voirie.

Le troisième critère qui nous paraît le plus important, est celui de la capacité d'emprunt. Si une commune ne peut pas emprunter afin de réaliser les investissements nécessaires, la fusion par la concentration des moyens

financiers, peut fournir à cette commune les améliorations souhaitées, auparavant impossibles à réaliser faute de moyens.

Les trois critères concernent principalement certains moyens qu'a une commune de remplir sa mission et de faire preuve d'un certain dynamisme. Ces moyens sont: un personnel compétent et suffisant en nombre, les matériels nécessaires et des garanties suffisantes pour engager des dépenses d'investissement.

La fusion dans les cas du Grand-Dinant et du Grand-Gebloux a permis à ces ensembles d'avoir les moyens.

---

Chapitre III.    Considérations socio-politiques et  
appréciation d'arguments donnés en faveur  
de la fusion.

---

Dans ce chapitre, il y aura deux sections dont la première tâche de déterminer la valeur de la fusion du point de vue de l'adaptation de la population et dont la seconde commente quelques arguments en faveur de la fusion dans les cas de Dinant et de Gembloux.

## Section I. Relations de la commune avec les particuliers.

Cette section est un aspect très important des fusions. En effet, les habitants des communes limitrophes ont brusquement dû dépendre d'une autre administration beaucoup plus complexe que celle dont ils dépendaient auparavant. Cela nécessite une adaptation.

### A. Conséquences sur les relations entre administrés et administrateurs.

Ces conséquences pour Dinant et pour Gembloux sont pratiquement les mêmes, aussi nous rassemblerons pour les deux les commentaires dans un seul paragraphe.

Les communes limitrophes étaient des petites communes par rapport à la commune-centre. Les habitants se connaissaient entre eux, connaissaient leur bourgmestre et leurs échevins de même que le personnel communal. Les relations étaient personnelles. Les habitants avaient le sentiment de faire partie d'une communauté. Somme toute, toutes les relations administratives avaient lieu sur un plan amical.

Donc, les administrés se sentaient en confiance et surtout considérés, pris en charge personnellement. Cela créait toute une atmosphère particulière autour des relations entre les administrés et les administrateurs.

Cette atmosphère, ~~ils~~ ont perdue en entrant soit dans le Grand-Dinant, soit dans le Grand-Gembloux. Maintenant ces habitants s'adressent à une administration complexe, à des personnes qu'ils ne connaissent pas. Ils doivent respecter les heures d'ouverture des bureaux. S'ils oublient un document, ils devront revenir avant d'obtenir satisfaction et cela pose parfois des problèmes communs le verrons dans le paragraphe suivant à propos des moyens de communications.

Leur sentiment est un peu de vivre, au point de vue administratif, comme coupés de l'administration.

Afin d'éviter cette situation, Gembloux avait établi dans chaque commune limitrophe, la première année de la fusion, des permanences. Mais les difficultés ne se sont pas faites attendre: s'il fallait des renseignements, le personnel de ces permanences devait remettre à plus tard la réalisation d'une formalité car il devait consulter les fichiers à l'administration de la commune-centre. Aussi ces permanences ont-elles été abandonnées.

Les habitants des communes limitrophes doivent se rendre maintenant au centre pour tous leurs rapports avec l'administration. Par exemple pour les mariages: le mariage civil se fait à la commune-centre d'où longs déplacements puis retour dans la commune pour le mariage religieux. De même pour les déclarations de naissance, de décès,...

Donc, du point de vue rapports avec l'administration, il y a un désavantage pour les habitants des communes limitrophes. Ce désavantage diminuera avec le temps qu'il faudra pour que ces administrés s'habituent à leur nouvelle situation. Peut-être faudra-t-il attendre une génération pour que tous les habitants se sentent vraiment membres du nouvel ensemble.

#### B. Conséquences sur les déplacements.

Si les habitants des communes ont à se déplacer pour des formalités vers la commune-centre, il y a un problème de distances et de déplacements.

En ce qui concerne Dinant, les distances séparant les communes limitrophes de la commune-centre sont les suivantes:

Anseremme : 3,5 kms.

Bouvignes : 2 kms.

Dréhance : 8 ou 6 kms selon l'itinéraire choisi.

Cela pose des problèmes de moyens de communication. Bouvignes et Anseremme disposent du chemin de fer et d'auto-bus(2 fois par jour, le matin et à midi). Le problème se pose surtout pour Dréhance. En effet, ce service d'autobus en direction de Dinant fonctionne le matin et au début de l'après-midi. En direction de Dréhance, en fin de matinée et le soir. C'est-à-dire que si un habitant de Dréhance doit venir à l'administration communale de Dinant-centre pour une formalité qui prendra peut-être cinq minutes, il doit s'absenter toute la matinée.

A Gembloux, les distances entre les communes limitrophes et le centre sont les suivantes:

Ernage	:	5 kms.
Grand-Manil:		1 kms.
Lonzée	:	5 kms.
Sauvenière	:	5 kms.

Les moyens de communication de ces communes avec le centre sont les suivants:

Ernage	:	train + bus le mercredi
Grand-Manil:		-
Lonzée:		train + bus
Sauvenière:		bus sur la grand-route + train.

Si les gens viennent à Gembloux en chemin de fer, ils doivent encore accomplir une marche de plus ou moins 20 minutes pour se rendre de la gare à l'Hôtel de ville. Seule Grand-Manil est assez près de Gembloux, ne formant d'ailleurs avec cette dernière qu'une seule agglomération.

D'où en plus du désavantage au point de vue rapport avec l'administration, ces habitants ont un désavantage à propos des moyens de communication. Ce qui peut avoir comme conséquence le fait que les habitants ressentent encore plus la scission avec l'administration de leur nouvelle commune.

Un autre élément favorise aussi ce sentiment d'éloignement. Il consiste dans le fait que les communes limitrophes étant des petites communes leurs habitants n'ont pas la possibilité de jouir des divers services publics et équipements collectifs fournis par une commune importante, par une ville d'importance moyenne. D'où après la fusion, un certain sentiment de frustration vis à vis de la population de la ville. Dinant plus que Gembloux semble s'être préoccupée de cette situation. C'est pourquoi, à l'avenir, Dinant va essayer de localiser certains équipements dans des communes limitrophes. La construction d'un complexe sportif aura lieu à Anseremme.

Il reste néanmoins à Dinant un gros problème: Dréhance. Alors que Anseremme, Bouvignes et Dinant sont des communes à vocation urbaine et touristique qui en plus forment une seule agglomération étendue le long de la Meuse. Dréhance est une commune à vocation rurale, isolée de l'agglomération précédente et en plus se situant non pas dans la vallée mais sur les hauteurs en direction de Celles et de Furfooz. Il y a donc là une espèce d'hiatus entre le groupe des 3 communes de Dinant, Bouvignes et Anseremme et la commune de Dréhance. Bien sûr, les habitants de celle-ci jouissent actuellement d'un service d'immondices deux fois par semaine, de l'amélioration de la voirie, ... Mais la mentalité entre les deux groupes est différente et l'isolement de Dréhance ne contribue pas à les rapprocher. Dréhance pourra devenir un quartier résidentiel du centre et par là acquérir une mentalité identique. En effet, un certain nombre de nouvelles habitations sont apparues sur le territoire de Dréhance, depuis plusieurs années.

A Gembloux, le même problème se pose. Il y a deux groupes distincts: d'une part le groupe Gembloux-Grand-Manil à vocation urbaine et industrielle et d'autre part le groupe Ernage-Lonzée-Sauvenière à vocation rurale. On a érigé des zonings industriels à Ernage et à Sauvenière. Lonzée marque plutôt une tendance résidentielle. Néanmoins les mentalités restent différentes entre les deux groupes.

Ici aussi il faudra beaucoup de temps avant que les habitants aient le sentiment d'être de Gembloux plutôt que de Sauvenière de Lonzée ou d'Ernage.

En conclusion, la fusion se révèle actuellement plutôt négative. Mais on se trouve dans une période d'adaptation. Dans plusieurs années, dès que les habitants auront conscience d'appartenir au même ensemble, sur un même pied d'égalité, de négative la fusion deviendra positive par le fait même qu'un ensemble important et homogène aura été constitué et pourra jouer un rôle important au sein d'une région, du fait des vocations, industrielle de Gembloux et touristique de Dinant. Ce critère relatif à la population doit être apprécié à long terme.

Il est probable que les habitants des communes limitrophes apprécieront de plus en plus les avantages de la fusion suite à l'implantation d'industries et aux différents efforts consentis pour ~~mettre~~ leurs communes au même niveau que les communes-centres.

-----

Section II. Les fusions du Grand-Dinant et du Grand-Gembloux

à la lumière des arguments présentés à la fin

de la première partie.

Cette section a pour but de vérifier dans les cas de Dinant et de Gembloux des arguments vus dans la première partie.

A. Arguments d'ordre administratif.

Dans les deux cas qui nous intéressent, ces arguments n'ont pas eu une grande influence ni de conséquences si ce n'est de supprimer quelques petites communes. Avant la fusion, les communes concernées par les cas de Dinant et de Gembloux comptaient le nombre d'habitants suivant:

Anseremme	1.501 hab.	} ens. : 9.548 hab.
Bouvignes	978 hab.	
Dréhance	324 hab.	
Dinant	6.745 hab.	
Ernage	849 hab.	} ens. : 10.561 hab.
Gembloux	5.963 hab.	
Grand-Manil	1.013 hab.	
Lonzée	1.480 hab.	
Sauvenière	1.256 hab.	

Sur les 9 communes, 3 seulement comptaient moins de 1.000 hab. Seule Dréhance avec ses 324 habitants détonne vraiment parmi les autres. Le Grand-Dinant, compte 258 habitants par km<sup>2</sup> ce qui dépasse très largement la densité pour la province de Namur (101 hab/km<sup>2</sup>) et approche de celle du pays (301 hab/km<sup>2</sup>). Le Grand-Gembloux a une densité de 251 hab/km<sup>2</sup> ce qui est pratiquement la même chose qu'à Dinant. Ces deux communes sont donc relativement fort peuplées et cependant cette population est concentrée sur des zones d'habitation très petites par rapport au territoire des communes, ainsi qu'en témoignent les deux cartes suivantes.

Ces deux fusions auront donc comme conséquence de créer des communes avec une population importante. Cette population importante leur permet subsidiairement de recruter du personnel compétent tant politique qu'administratif et technique encore que pour certaines fonctions le niveau d'étude minimum ait dû être abaissé devant l'insuccès complet du recrutement, insuccès probablement dû aux barèmes peu élevés proposés aux candidats éventuels par rapport à ceux auxquels ces derniers pouvaient prétendre en dehors des administrations communales. Ce qui permet de dire que la compétence des agents communaux dépend surtout des avantages qu'ils retireront en travaillant dans une administration communale.

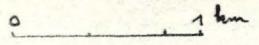
Cet argument est valable uniquement pour les communes de faible population dont les possibilités de recrutement d'agents communaux compétents sont pratiquement nulles étant donné la "composition professionnelle" de la population. Une petite commune rurale peuplée d'agriculteurs trouvera difficilement parmi sa population les spécialistes destinés à la gestion communale. En la fusionnant avec d'autres, on multiplie les chances de trouver ces spécialistes par la constitution d'une population plus large. Dans ce cas, la fusion est un remède à cette situation particulière. De plus, la concentration des moyens financiers, qui permet des rémunérations plus importantes, peut attirer du personnel compétent.

Cet argument, finalement, devra être considéré dans chaque cas d'espèce.

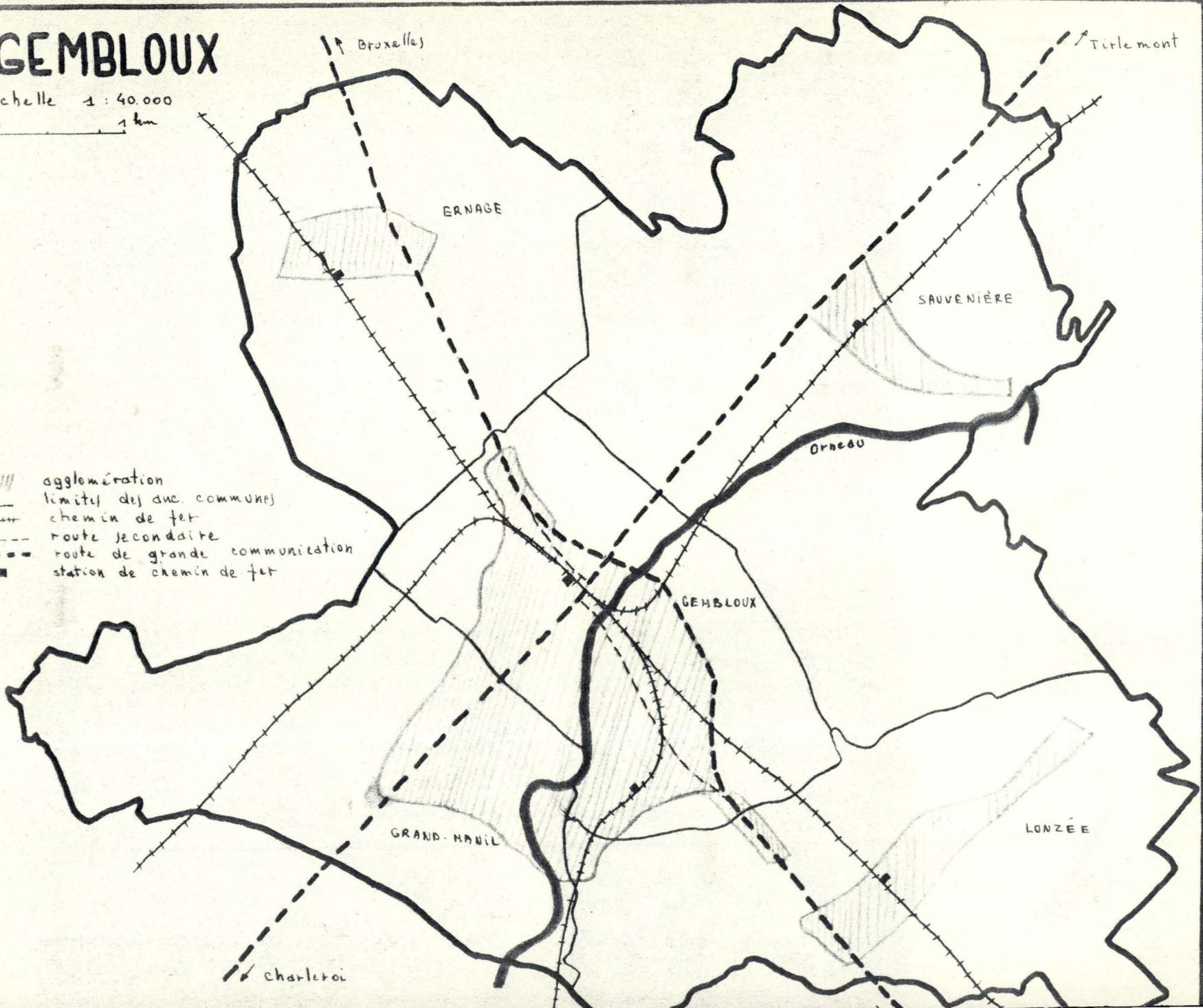
---

# GEMBOUX

Echelle 1:40.000



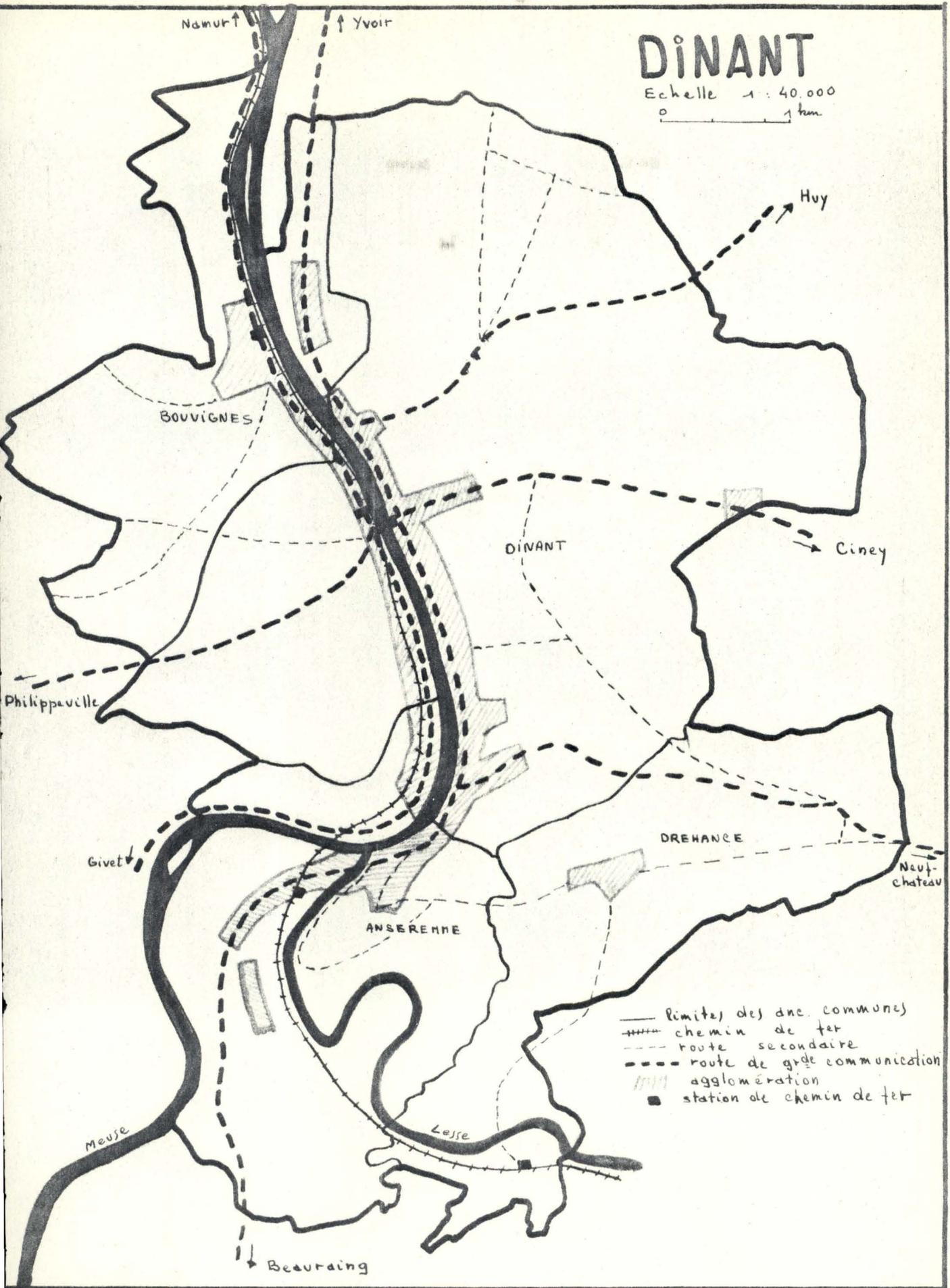
- //// agglomération
- limites des auc. communes
- ++++ chemin de fer
- - - route secondaire
- · - · route de grande communication
- station de chemin de fer



Namur ↑    ↑ Yvoir

# DINANT

Echelle 1 : 40.000



- limites des dnc. communes
- ++++ chemin de fer
- - - - route secondaire
- . - . - . route de grde communication
- /// agglomeration
- station de chemin de fer

## B. Arguments d'ordre financier et économique.

---

Le premier de ces arguments sera la répartition équitable des charges.

Dans le premier chapitre de la seconde partie, des tableaux montrent les situations financières des communes dans les années précédant la fusion. Si on compare les bonis ou malis par habitant de l'exercice propre des communes on obtient le tableau suivant:

Communes	1962	1963	1964
Dinant	+246	-III	+I44
Anseremme	+ 99	+II0	+ 63
Bouvignes	- 69	+ 7I	+I63
Dréhance	- 22	- 49	+350
Grand-Dinant	+I82	- 55	+I40
Ernage	- 40	-I03	-5I2
Gembloux	+286	-I55	-202
Grand-Manil	+2I0	+ 97	-2I6
Lonzée	+ 7I	+ 20	+ 44
Sauvenière	+ 35	+I98	-I62
Grand-Gembloux	+I72	- 60	-I87

(NB: selon les comptes communaux)

La première constatation est que si l'ensemble promis à la fusion accuse un boni ou un mali, la commune-centre du point de vue situation financière est donc responsable des résultats au niveau de l'ensemble.

La seconde constatation est que la situation, au point de vue financier, est meilleure à Dinant qu'à Gembloux. Par conséquent; quand on a groupé les communes pour n'en former plus qu'une seule, la transition, au point de vue financier, a été plus facile à Dinant qu'à Gembloux, cette dernière elle-même en mali a dû supporter 3 autres communes également en mali.

Après la fusion, la situation financière par habitant était la suivante :

	1965	1966	1967
Grand-Dinant	+ 58	+513	+586
Grand-Gembloux	+258	+441	+310

Du point de vue exercice propre la situation de Dinant est excellente par rapport à celle de Gembloux. Cependant, si on considère l'exercice général (y compris le solde des exercices antérieurs) la situation est bonne pour les deux communes et en tous cas meilleure que ce qu'elle était avant la fusion.

En ce qui concerne plus particulièrement l'argument d'une répartition équitable des charges, il faudrait procéder à une étude approfondie de toutes les relations existants avant la fusion entre les communes limitrophes et les communes-centres et voir ensuite si ces relations ont un effet sur l'équipement des différentes communes.

A première vue, il semble toutefois que cet argument n'ait pas une importance très grande dans les deux cas qui nous occupent. Du point de vue financier, la fusion semble avoir eu un effet bénéfique, mais ce sont finalement les habitants qui paient une situation financière favorable. En définitive, il s'agit de voir si l'augmentation de la fiscalité aura eu comme effet d'augmenter le bien-être matériel fourni par les administrations communales aux habitants et si cette augmentation de bien-être matériel compense l'augmentation de fiscalité. Il est encore trop tôt pour voir cet effet, les communes en étant encore aux travaux transitoires.

Un second argument est, celui de l'implantation d'industries et d'extension d'une agglomération en développement.

Disons de suite que les plans particuliers d'aménagement du territoire existant avant la fusion ont été maintenus mais que les plans d'ensemble ont dû être revus. Des organismes sont en train d'étudier ces nouveaux plans. Ces travaux n'étant pas encore terminés, il est impossible actuellement de voir les conséquences de la fusion à ce point de vue là.

Quand on regarde les cartes du Grand-Dinant et du Grand-Gembloux (voir supra) on s'aperçoit que les parties de territoire non occupées par une agglomération sont très grandes. Mais avant la fusion, la ville de Gembloux était confinée sur un territoire relativement petit ne permettant pas d'extension très grande, tant au point de vue industriel que du point de vue habitat. Dans ce cas donc la fusion aura permis à la ville d'avoir des possibilités d'extension importantes. Deux zonings industriels (Ernage et Sauvenière) ont été aménagés.

A Dinant, la fusion aura eu comme effet de grouper sous une seule administration une agglomération compacte auparavant soumise à trois administrations différentes. Le village de Dréhance, isolé de cette agglomération mais peu éloigné permettra à celle-ci de s'étendre au point de vue résidentiel, car l'agglomération actuelle est située sur une bande de territoire comprise entre la Meuse et de hauts rochers.

Cet argument d'extension de territoire est donc valable à certains points de vue dans les deux cas de fusion.

Un troisième argument financier est celui de la compression des dépenses communales et une économie de personnel. On a vu que ce n'était pas le cas. Les dépenses ont augmenté et les économies espérées en personnel ne se sont pas réalisées, au contraire, on assiste plutôt actuellement à une complication de l'administration. Mais dans les deux communes, on prévoit la mécanisation de certains services (état-civil, population notamment).

Les avantages à ce point de vue sont plutôt du côté de la gestion, c'est-à-dire de la qualité que du côté de la quantité. En effet, la fusion permet un usage plus rationnel du matériel, l'extension d'une administration compétente à des territoires qui en étaient privés faute de moyens financiers le plus souvent. Mais cette amélioration de la gestion se double d'un désavantage financier dû aux achats de matériel, aux plus longs déplacements et à une meilleure rémunération du personnel. Ces constatations valent pour les deux cas étudiés.

Cet argument est pleinement valable en ce qui concerne la gestion mais il ne faut pas se faire d'illusions sur les économies financières et de personnel. Encore une fois, on retrouve ici une certaine dualité qualité - quantité. Ceux qui prônent la fusion pour des raisons de compression des dépenses de fonctionnement n'ont pas, semble-t-il raison. Mais en définitive si les habitants des communes fusionnées ont à supporter des charges plus lourdes, ils en retirent des avantages à condition que les administrations emploient rationnellement et consciencieusement les deniers publics.

Une remarque dans le cas de Dinant: il existe à Dréhance une ancienne carrière faisant partie du patrimoine communal. Cette carrière avant la fusion était abandonnée du point de vue extraction mais la population pouvait s'y procurer divers matériaux à titre gratuit. Après la fusion, la nouvelle administration a décidé de procéder à la vente de ces matériaux tout en accordant des avantages aux habitants de Dréhance. Cela constitue tout de même une source de revenus, minime peut-être, mais qui n'était pas exploitée avant la fusion et qui aurait pu l'être. Ceci n'est qu'un exemple mais cela permet de voir que dans les communes limitrophes, ou tout au moins dans les petites communes, toutes les possibilités ne sont pas toujours exploitées pour trouver les moyens financiers nécessaires à la réalisation de certaines tâches.

### C. Autres arguments.

-----

Dans les cas de Dinant de Gembloux, l'argument de découpage rationnel du territoire semble n'avoir pas été respecté dans un de ses aspects. Bien sûr, les fusions de Dinant et de Gembloux ont permis de regrouper certaines communes mais c'était également l'occasion de revoir les limites de ces communes. Il suffit de regarder une carte détaillée du Grand-Dinant ou du Grand-Gembloux pour s'apercevoir que les limites de ces communes sont à certains endroits peu rationnelles. Pour ces deux fusions, les territoires des communes intéressées ont été ajoutés les uns aux autres sans modification des limites extérieures, procédure cependant permise par la loi de 1961. Ces limites extérieures présentaient certains anachronismes peu importants, mais c'était l'occasion de les corriger.

Voici un exemple dans le cas de Dinant: il existe à la limite des territoires d'Anseremme et de Falmignoul une vallée appelée "le Colébi". La limite entre les deux communes coupe la vallée exactement en deux dans le sens longitudinal. Cette vallée a une grande importance à différents points de vue, en tant que site mais aussi pour la science. Des problèmes se posent à son sujet. Si cette vallée faisait partie d'une seule commune, il est certain que ces problèmes seraient peut-être réglés plus facilement.

Autre exemple qu'on peut rencontrer dans les deux communes: un chemin est coupé plusieurs fois par la limite d'une commune, si bien que ce chemin dépend tantôt de l'une et tantôt de l'autre commune contigue. Si une des deux communes entretient les parties du chemin qui lui incombent et que l'autre ne le fait pas, on voit où cela mène. Et pourtant il était possible de rectifier la limite en lui faisant longer ce chemin.

Les fusions de Dinant et de Gembloux auraient gagné en efficacité si leurs limites avaient été revues et rectifiées de façon rationnelle. Du côté des administrations communales intéressées par la fusion, on

souhaite que la fusion s'élargisse encore par l'annexion d'autres communes limitrophes.

Les conclusions de ce chapitre peuvent se résumer comme suit:

Le fait que les communes fusionnées forment une agglomération doit être considéré comme une présomption en faveur de la fusion. Dans le cas du Grand-Genbloux, celui-ci, à la faveur du développement industriel qui s'y opère, est appelé à former cette agglomération. La population acquerra peu à peu la même mentalité et les problèmes de déplacement s'estomperont. A ce point de vue, la fusion ne sera pleinement bénéfique que dans plusieurs années.

En ce qui concerne les autres points, la fusion n'a pas posé de problèmes particuliers. Selon les deux administrations communales consultées, la fusion aurait pu être beaucoup plus avantageuse si elle avait englobé d'autres communes supplémentaires. Ce qui nous amène à dire qu'il est souhaitable de procéder lors des fusions à une enquête approfondie sur les dimensions à donner à un nouvel ensemble afin de favoriser au maximum son adaptation à la situation de fusion et les chances de succès de cette dernière. ~~En outre, il~~ ~~est~~ ~~nécessaire~~ ~~de~~ ~~faire~~ ~~une~~ ~~ré-~~ ~~vision~~ ~~des~~ ~~limites~~ ~~territoriales~~ ~~de~~ ~~vrait~~ ~~accompagner~~ ~~cha-~~ ~~que~~ ~~fusion~~, car des limites irrationnelles posent des problèmes aux communes.

+  
+     +  
+

## CONCLUSIONS.

---

Les conclusions comprendront deux parties. La première tâchera de faire le bilan des fusions du Grand-Dinant et du Grand Gembloux et la seconde, à la lumière des résultats trouvés pour ces deux cas, essaiera de dégager quelques critères de l'opportunité des fusions en général.

A Dinant et à Gembloux, nous nous sommes principalement tournés vers les problèmes d'adaptation des communes à leur situation de communes fusionnées, pendant une période assez courte, que l'on pourrait appeler période de mise en route. Cette période s'est caractérisée essentiellement par des changements dans la fiscalité communale, dans certains postes des dépenses de fonctionnement et dans les investissements communaux. Ces modifications correspondent-elles aux objectifs poursuivis par une politique de fusion des communes, qui sont, rappelons-le brièvement, d'une part de donner à ses dernières des dimensions qui leur permettent d'avoir les moyens nécessaires en hommes et en argent pour exercer leur mission dans la vie économique et sociale, et d'autre part, de réduire le nombre des communes à l'instar d'autres pays?

Ces objectifs ont été atteints à Dinant et à Gembloux pour les raisons suivantes:

I - La concentration de moyens financiers permet aux administrations communales de disposer d'un revenu important

( en milliers de francs	Grand-Dinant	Grand-Gembloux
Revenus disponible moyen des communes en 1964	5.200	3.000
Revenus disponibles en 1965	21.200	19.400

L'importance de ce revenu permet de réaliser des dépenses auparavant impossibles étant donné l'étroitesse des moyens financiers de chaque commune. Elle facilite notamment les opérations de trésorerie.

2 - L'ajustement de la fiscalité par l'extension de différentes taxes a augmenté les moyens financiers des nouvelles entités.

En tenant compte uniquement du rendement accru des cotes additionnels au précompte immobilier et du rendement supplémentaire des taxes sur les revenus professionnels et sur les véhicules automobiles, on peut estimer cette augmentation à environ 25 % pour le Grand-Dinant et 50 % pour le Grand-Gebloux entre 1964 et 1966. Et ceci, à part l'augmentation du taux des additionnels au précompte immobilier, par le seul fait de l'extension des deux autres taxes vues ci-dessus à toutes les communes. Il nous paraît dès lors dommage que les communes considérées n'aient pas rationalisé leur fiscalité en supprimant les taxes de faible rendement et ne touchant en général que certaines catégories de la population.

3 - Etant donné ces modifications dans la fiscalité, les nouvelles entités accusent une meilleure situation financière qu'auparavant, c'est-à-dire avant la fusion. Les bonis sont en effet plus importants après celle-ci qu'avant.

4 - Ces entités possèdent actuellement un personnel compétent s'occupant des communes limitrophes auparavant assez dépourvues en personnel. La concentration de celui-ci par la fusion permet aux habitants de ces communes de bénéficier de l'action d'un personnel technique adéquat.

5 - La fusion a permis à certaines communes limitrophes de bénéficier d'amélioration de voirie notamment. Auparavant, étant donné leur capacité réduite d'emprunt, elles ne pouvaient s'engager dans ce genre de dépenses. Les moyens importants d'emprunt qu'ont les nouvelles entités leur permettent de pourvoir à ces améliorations. De plus, elles ont fait l'acquisition de matériel qui, vu l'étendue du territoire, peut être utilisé rationnellement. Auparavant, l'exiguité des territoires rendait impossible l'achat d'un tel équipement.

6 - La dernière raison est que la fusion aura permis de fournir à Gembloux les terrains nécessaires à l'extension industrielle par l'installation de zonings industriels à Ernange et à Sauvenière. Ceci est très important car l'implantation d'industries dans une région présente de multiples avantages qu'il n'est pas nécessaire d'énumérer. De même, la fusion a permis de doter d'une organisation administrative des agglomérations en voie de constitution aussi bien à Dinant qu'à Gembloux.

En effet, la construction d'habitations devient de plus en plus importante dans les périphéries des deux communes-centres. La fusion a constitué des centres importants, l'un industriel et l'autre touristique. Cela permet une meilleure coordination des activités industrielles et touristiques.

En résumé, les fusions réalisées à Dinant et à Gembloux, présentent trois avantages essentiels. Le premier est d'ordre financier et il consiste dans la constitution d'ensembles dotés de moyens financiers importants permettant des initiatives plus grandes. Le second concerne une amélioration des services fournis à la population, surtout à celle des communes limitrophes. Enfin, le troisième, et non le moins important réside dans la constitution de centres importants au point de vue industriel et touristique.

Mais, il y a des réserves en ce qui concerne les habitants des communes limitrophes. Ceux-ci, outre que les charges fiscales se sont accrues, subissent certains désavantages: déplacements plus longs, contact moins personnel avec l'administration, un certain complexe vis à vis des communes-centres. Ces inconvénients sont cependant mineurs et après une période d'adaptation plus ou moins longue, que certains évaluent à une génération, il est probable qu'ils auront disparus ou qu'ils seront fortement atténués. Quant à l'accroissement des charges fiscales pour les habitants de ces communes, il apparaît naturel que ces derniers participent aux charges incombant aux communes-centres,

Dont ils bénéficieraient des divers équipements sociaux, culturels ou sportifs.

Une deuxième réserve est un surcroît de travail pour les nouvelles administrations qui se sont vues obligées de recruter du personnel en supplément de celui repris des communes fusionnées. Elles envisagent également la mécanisation des services de la population et de l'état civil. Cependant, dès que la situation sera normalisée, c'est-à-dire quand les communes limitrophes seront mises au niveau des communes-centres, le cadre du personnel pourra être fixé rationnellement selon les besoins normaux. La fusion des communes ne pourra s'apprécier pleinement que dans un terme plus ou moins long quand les adaptations auront été réalisées.

En définitive, la fusion se révèle bénéfique dans les deux cas, car les avantages dépassent les réserves en importance.

La fusion paraît même préférable aux districts et aux intercommunales. En effet, ces deux solutions présentent à notre avis, deux désavantages. Le premier consiste dans le fait que les districts et les intercommunales favorisent la survivance de l'esprit particulariste de certaines communes et les rivalités entre les communes, ce qui entrave le bon fonctionnement de ces systèmes. La fusion, par la réunion de plusieurs communes sous une administration communale unique évite cet inconvénient et permet des décisions plus rapides et plus efficaces. Le second est que ces deux systèmes ont une compétence limitée alors que la fusion permet une action dans tous les domaines qui sont de la compétence d'une administration communale. Toutefois, les districts et les intercommunales ont un rôle très important à remplir à l'échelon régional, ce qui n'est pas à démontrer. Aussi, il nous semble qu'il faille plutôt combiner les trois solutions. Les fusions permettront de résoudre le problème des communes peu viables et de donner aux communes les dimensions nécessaires pour mieux exercer leur mission.

En même temps, elles constituent le seul moyen de réduire le nombre des communes. Les deux autres solutions continueraient à remplir leur rôle de coordination au sein d'une région et à s'occuper des intérêts communs spécifiques d'un groupe de communes. En résumé, la fusion permet la solution des problèmes de communes particulières. Le district et les intercommunales coordonneraient différentes activités d'un groupe de communes.

Le problème se pose alors de savoir quels sont les communes destinées à être fusionnées. Car toutes les communes ne doivent pas nécessairement faire l'objet d'une fusion.

Il nous paraît souhaitable que les communes se trouvant dans les cas suivants, fassent principalement l'objet de fusions.

1. Les communes dont l'exigüité manifeste de leur territoire freine le développement devraient être fusionnées avec des communes limitrophes. La croissance de la population, et de l'habitat et le besoin de terrains industriels sont des indicateurs de ce désir d'extension.

2. Les communes dont la population est faible ou en baisse constante, peuvent par l'union des ressources et des moyens, c'est-à-dire par la fusion, acquérir les dimensions nécessaires au redressement de leur situation. L'étude des causes de cette baisse de la population permettrait de déterminer dans quel cas la fusion serait opportune et quelles solutions elle pourrait apporter, en fonction du caractère de ces communes et de leur situation géographique (région rurale, industrielle ou touristique)

3. Les communes en difficultés financières permanentes de même que celles ne présentant pas de capacité d'emprunt suffisante, peuvent par la fusion concentrer leurs moyens avec ceux d'autres communes de façon à ce que le nouvel ensemble ait la possibilité de prendre les initiatives nécessaires.

Une étude des situations financières et du pouvoir d'emprunt des communes permettrait de déterminer quelles sont ces communes.

4.- Les communes parasites, profitant des activités d'autres communes sans en supporter les charges devraient être réunies par la fusion à ces dernières de façon à répartir équitablement les charges. Ces communes peuvent être distinguées par une analyse des charges et des relations existant entre les communes, notamment les relations domicile-travail.

5. Les communes tributaires d'une autre commune pour des services essentiels tels que écoles, hôpital, pompiers, distribution d'eau, ... devraient être fusionnées avec la commune fournissant ces services. Un enquête sur les relations existant entre ces communes à propos de la fourniture de services essentiels permettrait de dégager les groupes de communes répondant à ce critère

6. Les communes faisant partie d'une agglomération où il existe un manque de coordination entre les services fournis par les différentes administrations, pourraient être fusionnées après une enquête approfondie sur les services et les équipements des différentes communes.

7. Les communes présentant des anomalies géographiques devraient être fusionnées pour remédier à l'irrationalité de certaines limites territoriales.

De plus, il est souhaitable que tout projet de fusion soit assorti d'une enquête sociologique approfondie sur les mentalités des habitants des communes destinées à être fusionnées et sur les relations personnelles existant entre les populations de ces communes. Ainsi, il sera possible de préciser davantage les chances de succès de telle ou telle fusion. Cela pourrait se faire par une analyse des structures professionnelles, des mariages, et des relations domicile-travail et domicile école. Devraient également être pris en considération l'éloignement des centres des communes destinées à être fusionnées, leur

superficie et les moyens de communication.

Ces critères ne sont pas les seuls à devoir être pris en considération. Nous avons seulement repris ceux qui nous sont apparus suite à ce travail qui considérait deux cas particuliers de fusion. Il existe un critère important : celui d'une population minimum pour qu'une commune soit viable administrativement. En général, les propositions parlent de 2.000 à 3.000 habitants. En Suède, ce chiffre est de 10.000 habitants. Il faudrait arriver à déterminer qu'elle est la population minimum d'une commune pour que celle-ci puisse exercer pleinement sa mission. Un second critère important qui devrait être considéré est celui de l'évolution de la population. L'implantation d'industries attire en effet de nouveaux habitants. Par conséquent, la constitution d'un nouvel ensemble par la fusion peut favoriser l'implantation d'industries et par là, sauver des communes en déclin par suite de l'exode de leur population.

En conclusion, il est souhaitable que les fusions de communes se poursuivent car elles présentent des avantages réels aussi bien pour les communes elles-mêmes que pour les autorités de tutelle qui verraient leurs tâches allégées. Les fusions ne résolvent pas toutes les difficultés car la situation financière des communes ne dépend pas uniquement des dimensions de leur territoire et de leur population. Les districts et les intercommunales ont un rôle important à remplir. Mais finalement, si la réduction du nombre des communes s'impose c'est par une réforme fondamentale que cela se fera et la seule à atteindre cet objectif est la fusion des communes.

+

+        +

+

Annexe I : Avant-projet de loi établi par le C.E.R.E.

- Article 1. - Le Roi fusionnera, dans un délai de deux ans, avec une ou plusieurs communes voisines, celles qui comptent moins de 500 habitants.
- Article 2. - Le Roi peut, dans un délai de deux ans, fusionner avec une ou plusieurs communes voisines, celles qui comptent de 500 à 1.000 habitants.
- Article 3. - Tout projet de fusion sera soumis à l'avis d'une commission consultative constituée dans chaque province. Les membres de ces commissions seront nommés par le Roi parmi les autorités qualifiées de la province et les notables de la région. Les commissions seront présidées par le gouverneur de la province intéressée.
- Article 4. - Si des raisons graves d'ordre patrimonial se justifient, les communes fusionnées pourront être érigées en sections.
- Article 5. - Un crédit de ... est mis à la disposition du ministre de l'Intérieur pour faciliter la fusion des communes.
- Article 6. - Le Roi fixera, dans chaque cas, les modalités d'exécution de la fusion.
- Article 7. - A l'expiration du délai de deux ans prévu aux articles 1 et 2, un rapport sur les fusions réalisées sera présenté au Parlement par le Gouvernement.

Cet avant-projet s'accompagnait des commentaires suivants:

" les articles 1 et 2 précisent dans quel cas la fusion doit se réaliser. Elle est obligatoire pour les communes de moins de 500 habitants: elle est possible pour celle dont la population compte de 500 à 1.000 unités.

Cette fusion ne peut être arbitraire mais ne doit tenir compte de certaines règles générales. On devra en particulier prendre en considération la superficie des communes, l'éloignement de leurs centres respectifs, les moyens de communication, la langue employée. En principe il faut s'efforcer de constituer une nouvelle commune qui présente une réelle unité économique et sociale.

Pour donner toutes garanties aux administrés l'article 3 prévoit la consultation obligatoire d'une commission provinciale. Celle-ci comprendra non seulement des autorités qualifiées de la province mais encore des notables de la région qui sont étrangers à l'administration. Pour ce dernier point, nous trouvons dans notre droit administratif un intéressant précédent. Selon l'article 149 de la loi communale, toute contestation judiciaire entre les sections de commune et la commune ou entre deux sections est suivie par une commission dont les membres sont choisis parmi les notables de la section.

L'article 4 précise que les communes fusionnées peuvent conserver leur individualité sous forme de section. De cette façon pourront être sauvegardés le cas échéant, des intérêts primordiaux.

La fusion de deux communes peut être rendu difficile du fait que leur situation financière est inégale. Certaines peuvent accablées de charges financières que d'autres ne connaissent pas.

Cette inégalité n'est pas toujours le critère d'une bonne ou mauvaise gestion. Il est des communes qui ont alourdi leur dette par l'exécution de travaux indiscutablement utiles mais entrepris à un mauvais moment.

En tout cas, ces considérations financières ne doivent pas empêcher des fusions qui se justifient par des raisons impérieuses: meilleure administration, économie des deniers publics.

Dans certains cas exceptionnels il est cependant utile de prévoir une intervention à fonds perdus de l'Etat. En s'imposant un modeste sacrifice, celui-ci peut assainir certaines situations et contribuer puissamment à la réalisation d'une réforme d'intérêt général.

C'est pourquoi l'article 5 met à la disposition du Gouvernement un crédit (dont le montant n'a pu être spécifié) destiné à faciliter les fusions.

L'article 6 se borne à constater que les modalités particulières de chaque fusion seront précisées par Arrêté-royal.

La loi de cadre devra être exécutée dans les deux années qui suivent son vote. A l'expiration de ce délai; le Gouvernement fera au Parlement un rapport sur les fusions réalisées. C'est ce que prévoit l'article 7.

---

Annexe II. Loi du 14 février 1961.

d'expansion économique, de progrès social et de redressement économique. (M.B. du 15 février 1961)

Titre IV. - POUVOIRS REGIONAUX ET LOCAUX.

Chapitre IV. - Modifications de limites territoriales des communes.

Art. 91. - Si des considérations d'ordre géographique, linguistique, financier, économique, social ou culturel le requièrent, le Roi peut, avant le 1er janvier 1971, sur proposition du Ministère de l'Intérieur et par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, fusionner des communes limitrophes ou apporter à leurs limites les modifications qu'Il détermine. Ces arrêtés-royaux seront soumis à la ratification des Chambres Législatives. Ils n'entreront en vigueur qu'après avoir acquis force de loi.

Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables aux communes qui pour l'application des règlements relatifs aux allocations de foyer et de résidence, sont énumérées dans l'article 5 de l'arrêté du Régent du 16 mars 1950 comme faisant partie des agglomérations bruxelloise, anversoise, liégeoise, gantoise et carolorégienne.

Art. 92. - Les propositions relatives à ces modifications territoriales sont soumises, à l'initiative du Ministre de l'Intérieur et par le gouverneur de la Province, aux conseils communaux intéressés et à la députation permanente du conseil provincial. Le défaut d'avis de l'une de ces autorités dans les trois mois du jour où elle a été saisie de la proposition, vaut avis favorable.

Art.93. - Les sections de communes sont supprimées.  
L'article 132, troisième alinéa, et l'article 149 de la loi communale, ainsi que l'article 6 de la loi du 6 juin 1839, sur la circonscription judiciaire du Luxembourg, sont supprimées.

Art.94. - (Loi du 16 mars 1964 /M.B. du 2 juin 1964/-art.26)  
Chaque année, sont inscrits au budget du Ministère de l'Intérieur deux crédits spéciaux destinés :

- 1° l'un à l'octroi, pendant cinq années consécutives, à toute nouvelle commune née d'une fusion de communes, d'un complément de recettes égal à 10% de sa quote-part dans le Fonds B du Fonds des communes;
- 2° l'autre, à l'allocation, à la nouvelle commune née née d'une fusion de communes, d'une aide exceptionnelle payable en une fois ou en plusieurs versements annuels et destinés à l'apurement total ou partiel de son passif ou à la couverture des charges exceptionnelles, s'il est établi que la commune est incapable d'y procéder par ses propres moyens.

Il est disposé de ces crédits par le Ministre de l'Intérieur.

La mesure prévue à l'alinéa 1er, 1° est applicable, soit à partir du 1er janvier de l'année qui suit la ratification prescrite par l'article 91, alinéa 2 soit à partir de la seconde année qui suit cette ratification, selon que celle-ci est intervenue durant le 1er trimestre d'une année ou ultérieurement.

Art.95. - Le Roi fixera, dans chaque cas, les modalités d'exécution des fusions ou des adaptations territoriales.

---

Annexe III. Résumé de la proposition de loi de l'Union des  
Villes et des Communes Belges sur les districts.

Les fusions réalisées en 1964 ont fait l'objet de nombreuses critiques. Selon celles-ci, loin de simplifier la gestion des communes, les fusions n'ont fait qu'augmenter les difficultés. La fusion de communes est une solution trop brusque.

Aussi, le 8 novembre 1966, MM Gilson et Spinoy déposaient une proposition de loi sur les fédérations des communes. Cette proposition tendait principalement à introduire dans le droit administratif belge une nouvelle forme de regroupement communal qui permettrait de gérer au niveau régional de nombreuses matières résultant des exigences croissantes de la population. Cette proposition de loi a été examinée et approfondie par l'Union des Villes et des Communes Belges et celle-ci, après examen, déposa une nouvelle proposition de loi sur les districts ( le terme fédération se prêtant trop à des pièges juridiques). Cette dernière proposition de loi reprend celle de MM Gilson et Spinoy mais y apporte diverses modifications jugées nécessaires, notamment en ce qui concerne la constitutionnalité. En quoi consiste cette proposition ?

I. Nature juridique du district.

Le district est qualifié en droit, d'établissement public et non d'association de droit public. Un patrimoine spécial est affecté au district par les autorités publiques et la gestion de ce patrimoine est faite par le service public appelé district., qui, pour ce faire et pour la réalisation de son objet, est dotée d'une autonomie organique et technique, sous la tutelle et le contrôle du pouvoir créateur.

2. Procédure de création du district.

Le découpage du territoire en districts se fera au fur et à mesure, par des arrêtés-royaux délibérés en Conseil des Ministres, dont les effets auront lieu seulement après la ratification du Parlement, comme cela se pratique pour les

fusions de communes. Le découpage fait est proposé aux autorités communales et provinciales qui proposeront alors la création du district. A défaut de celle ~~où~~ et seulement dans ce cas, le district pourra être institué d'office par le pouvoir central, après consultation cependant des communes intéressées et de la députation permanente. Les autorités communales et provinciales disposent d'un délai de six mois pour donner leur avis. La proposition de loi donne un délai de dix ans pour réaliser les districts.

### 3. Attribution du district.

Le district groupe un certain nombre de communes mais ces dernières gardent leur individualité propre. Certaines attributions sont de la compétence exclusive des districts et d'autres restent sujettes à la décision des communes. Les attributions sont énumérées aux articles 5 et s. de la proposition.

### 4. Les organes du district.

Ce sont: le conseil, un bureau exécutif, un président et une conférence de bourgmestres.

- Le conseil de district est constitué de conseillers communaux des communes faisant partie du district et qui sont élus par tous les ~~conseillers~~ communaux de ces mêmes communes réunis en un collège électoral unique. Le nombre des membres du conseil varie, selon la population du district, entre II et 49 membres. Le conseil délibère sur les objets énumérés aux articles 5 et s.
- Le bureau exécutif est composé du président du district et de membres du conseil de district. Il est chargé de l'exécution des délibérations du conseil et d'attributions énumérées à l'article 57.
- Le Président du district est nommé par le Roi dans le sein du Conseil ou, avec l'avis conforme de la Députation Permanente, lors du Conseil parmi les personnes réunissant les conditions pour être élues membres du Conseil. Il a voix délibérative au bureau exécutif et, si il en est membre, également au Conseil.

- La Conférence des Bourgmestres est composée du Président du district et des bourgmestres des communes faisant partie du district. Le président y a voix délibérative

5. Pouvoir fiscal des districts.

Lorsque la Constitution le permettra les districts seront investis d'un pouvoir fiscal propre.

6. Objectifs et justification des districts.

Le district devrait être à même d'installer un service hospitalier, d'installer une école, d'acquérir des ordinateurs, de posséder un personnel technique qualifié,.... Bref, de réunir toutes les conditions afin de permettre un développement rationnel et harmonieux des communes permettant ainsi de satisfaire les exigences de la population.

---

Annexe IV. La législation ordinaire en matière de modification de limites.

I. La Constitution ( article 3)

"Les limites de l'Etat, des provinces et des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi"

2. La loi provinciale (article 83)

"Le conseil donne son avis sur les changements proposés pour la circonscription de la province, des arrondissements, cantons et communes, et pour la désignation des chefs-lieux".

3. La loi communale

Art. 151. "Lorsqu'une portion de commune aura été érigée en commune, un arrêté-royal ordonnera une convocation immédiate des électeurs de la fraction qui se sépare, règlera tout ce qui est relatif à la première élection, et fixera la première sortie périodique en concordance avec les sorties générales prescrites par la présente loi.

Les conseils communaux règlent, de commun accord, le partage des biens communaux entre les habitants des territoires séparés, en prenant pour base le nombre des feux, c'est-à-dire des chefs de famille ayant domicile dans ces territoires. Ils règlent également ce qui concerne les dettes et les archives.

Les délibérations relatives à ces objets sont soumises à l'approbation de la Députation Permanente et Conseil Provincial.

En cas de dissentiment entre les conseils communaux, la Députation Permanente nomme trois commissaires, et les charge de régler les différents sans son approbation et sauf recours au ROI.

S'il s'élève des contestations relatives au droit résultant de titre et de possession, les communes seront renvoyées devant les tribunaux".

Art.152. "Lorsqu'une commune ou fraction de commune aura été ~~déclarée~~ réunie à une autre commune, on procédera, quant aux intérêts communs, d'après les dispositions de l'article précédent. Si l'adjonction de cette commune ou fraction de commune nécessite une augmentation du conseil communal de la commune à laquelle elle est réunie, il sera procédé comme au même article".

---

## A. Recettes ordinaires.

GRAND-DINANT Chapitres	1962		1965		1967		Indice C.A.
	Chiffres absolus	%	Chiffres absolus	%	Chiffres absolus	%	1967 1962 = 100
Patrimoine et redev.	3.244.175	13,4	4.395.740	15,6	6.967.315	17,2	214,8
Fds.com.impos.	16.000.549	66,2	17.363.798	61,5	24.387.145	60,1	152,4
Police, Sûr. Pompiers	267.958	1,1	402.622	1,4	530.125	1,3	197,8
Régies	-	-	-	-	-	-	-
Assistance publique	-	-	297.267	1,0	-	-	-
Hygiène et sal. pub.	588.037	2,4	771.320	2,7	913.525	2,3	155,3
Voirie et T.P.	16.132	0,1	41.085	0,1	216.780	0,5	1.343,8
Cultes	-	-	-	-	-	-	-
Enseignement	3.540.169	14,7	4.143.519	14,7	6.147.048	15,2	173,6
Beaux-Arts, loisirs	61.102	0,3	44.635	0,2	43.689	0,1	71,5
Pensions	285.890	1,2	414.986	1,5	734.158	1,8	256,8
Dette	154.832	0,6	371.170	1,3	616.447	1,5	398,6
Total rec. propres	24.158.644	100,0	28.246.142	100,00	40.556.232	100,0	167,9
Transferts	60.000	-	-	-	-	-	-
Solde ex. ant.	2.208.073	-	3.951.645	-	6.220.220	-	281,7
Total rec. ordinaires	26.426.717	-	32.197.787	-	46.776.452	-	177,0

(Source: Chiffres tirés des comptes communaux - selon les droits constatés)

Grand-Gembloux	1962		1965		1967		Indice C.A. 1967 1962 = 100
Chapitres	C.A.	%	C.A.	%	C.A.	%	
Partinoine et redev.	1.788.704	7,9	1.442.407	5,2	1.528.044	5,8	96,2
Fonds-impositions	13.585.952	67,5	18.232.918	65,8	18.953.462	69,3	139,5
Police-Sûr-Pompiers	448.818	2,2	343.224	1,2	747.403	2,7	166,5
Régies	375.090	1,9	484.645	1,7	376.561	1,4	100,4
Assistance publique	-	-	3.065.000	11,1	157.191	0,5	(-)
Hygiène et sal.pub.	56.910	0,3	72.300	0,3	85.910	0,3	150,9
Voirie et T.P.	260.421	1,3	22.200	0,1	180.671	0,7	69,4
Cultes	-	-	-	-	-	-	-
Enseignement	3.144.186	15,6	3.124.355	11,3	3.756.312	13,7	119,5
Beaux-Arts et loisirs	57.167	0,3	65.434	0,2	136.727	0,5	239,2
Pensions	201.473	1,0	293.108	1,1	547.278	2,0	271,6
Dette	409.341	2,0	556.033	2,0	899.649	3,3	219,8
Total recettes propres	20.128.062	100	27.701.624	100	27.663.109	100	135,9
Transferts	268.844	-	23.625	-	181.719	-	
Solde ex. ant.	6.498.314	-	3.508.148	-	13.270.721	-	204,2
Total rec; ordinaires	26.895.220	-	31.233.397	-	40.815.549	-	151,7

( Source: Compts communaux - droits constatés )

Grand-Dinant	1962		1965		1967		Indice C.A.
Chapitres	C.A.	%	C.A.	%	C.A.	%	1967 (1962=100)
Patrimoine	701.949	3,1	577.055	2,1	835.340	2,4	119,0
Adm. gén.	2.052.054	9,2	2.465.043	8,9	3.082.950	8,8	150,2
Police-Sûr-Pompiers	2.323.720	10,4	3.269.625	11,8	4.293.454	12,3	184,8
Régies	-	-	54.901	0,2	55.804	0,2	(-)
Assist. publique	1.303.083	5,8	1.870.422	6,8	847.647	2,4	65,0
Hygiène	1.112.896	5,0	1.584.865	5,7	2.159.834	6,2	194,1
Voirie T.P.	1.777.012	7,9	2.295.459	8,3	3.695.917	10,6	208,0
Cultes	602.641	2,7	846.111	3,1	826.517	2,4	137,1
Enseignement	4.114.677	18,4	5.514.384	18,5	7.188.727	20,6	174,7
Beaux-Arts et loisirs	772.092	3,4	558.997	2,0	858.763	2,5	111,2
Pensions	2.275.985	10,1	3.244.062	11,7	4.026.599	11,5	176,9
Dette	5.380.105	24,0	5.796.882	20,9	6.994.896	20,7	130,0
Total dépenses propres	22.416.214	100	27.677.806	100	34.866.448	100	155,5
Transferts	-	-	-	-	-	-	-
Solde ex. ant.	4.049.673	-	3.692.985	-	4.837.760	-	119,5
Total dep. ordin.	26.465.887	-	31.370.791	-	39.704.208	-	150,0

(Source: Comptes communaux - engagement de dépenses)

Grand-Gembloux	1962		1965		1967		Indice C.A.
Chapitres	C.A.	%	C.A.	%	C.A.	%	1967 (1962=100)
Patrimoine	342.551	1,9	357.639	1,4	560.544	2,0	163,6
Adm. gén.	2.052.805	11,2	2.369.870	9,5	3.082.835	10,5	150,2
Police-Sûr-Pompiers	1.248.672	6,8	1.605.360	6,4	1.917.952	6,8	153,6
Régies	259.189	1,4	399.209	1,6	485.487	1,7	187,3
Asist. publique	2.336.080	12,7	4.491.461	18,0	2.501.409	8,9	107,1
Hygiène	608.588	3,3	726.852	2,9	1.061.682	3,8	174,5
Voirie et T.P.	1.806.552	9,9	2.244.742	9,0	3.270.431	11,6	181,0
Cultes	345.154	1,9	1.024.112	4,1	821.889	2,9	238,1
Enseignement	3.139.978	17,1	3.635.168	14,6	4.385.217	15,5	139,7
Beaux-Arts et loisirs	316.871	1,7	521.189	2,1	670.955	3,5	211,7
Pensions	970.988	5,3	1.287.326	5,2	1.970.229	7,0	202,9
Dette	4.920.057	26,8	6.278.726	25,2	7.565.465	26,8	153,8
Total dep. propres	18.347.485	100	24.941.654	100	28.294.095	100	154,2
Transferts	-	-	-	-	-	-	-
solde des ex. ent.	1.776.430	-	857.644	-	2.974.781	-	167,5
Total dép. ordinaire	20.123.915	-	25.799.298	-	31.268.876	-	155,4

(Source: comptes communaux - dépenses engagées)

## Annexe VI : Liste des communes créées et supprimées de 1831 à 1968

## I. CREATION DE COMMUNES

Provinces	Nom de la nouvelle commune	Date de création	Détachée de:	
ANVERS	Borgerhout	13/6/1836.	Deurne-Borgerhout	
	Deurne	13/6/1836.	Deurne-Borgerhout	
	Bœischoet	13/6/1836	Heist-Op-Den-Berg	
	Breendonck	17/6/1836	Puurs	
	Sint Leenaerts	27/10/1846	Brecht	
	Oud Turnhout	29/12/1858	Turnhout	
	Hoevenen	30/6/1865	Ekeren	
	Ramsel	5/7/1865	Herselt	
	Lint	29/6/1869	Kontich	
	Terhaegen	21/12/1874	Rumst	
	Hallaar	24/5/1876	Heist-op-den-Berg	
	BRABANT	Tremels	31/12/1837	Werchter
Ganshoren		31/3/1841	Jette	
Koekelberg		16/3/1841	Berckem Sint Agathe	
Beauvechain		20/3/1841	Tourinnes-la-grosse.	
Auderghem		8/8/1862	Watemael-Boitsfort	
Hofstade		23/2/1870	Muizen	
Nieuwenrode		21/12/1874	Meise	
Bost		30/10/1882	Hoegaarden	
Linsmeau		30/6/1893	Noduwez	
Molenstede		5/5/1900	Schaffen	
Ransberg		25/8/1911	Neerlinter	
Drieslinter		25/8/1911	Neerlinter	
Assent		26/3/1922	Kaggevinnen-Assent	
Kaggevinnen		26/3/1922	Kaggevinnen-Assent	
Outgaarden		26/7/1922	Zetrud-Lumay	
Lot		31/3/1927	Sint-Pieters-Neuwet Tourneppe	
Haasrode		11/4/1928	Bierbeek	
Averbode		27/8/1928	Testelt et Siekem	
FLANDRE OCCID.		Ploegsteert	9/1/1850	Warneton
		Schuypperskapelle	8/8/1862	Tielt
	Poelkapelle	3/5/1904	Langewark	
	La Panne	24/7/1911	Adinkerke	
	Hertsberge	17/11/1919	Oostkamp, Ruddersvoorde, Wingene	
	Veldegem	17/11/1919	Zedelgem, Aartrijke, Ruddersvoorde, Torhout.	
Houthulst	11/4/1928	Klerken		

FLANDRE Orient.	Meerdonk De Pinte Sint Amandsberg Schoonaarde Steendorp Westrem Bierveslde	6/4/1845 2/6/1868 21/5/1872 16/8/1873 20/8/1881 13/3/1899 20/4/1921	Vrasene Nazareth Oestakker Wickelen Bazel Massemem Restelbergen, Kal- ken, Laarne, Heusden.
HAINAUT	Moulenkaix Luttre La Bouverie Rièges Godarville Macquenoise Pironchamps Maizières Nimy Fourbechies La Louvière Flénu Roselies Manage Tertre L'Escaillère La Ganerie Graty Gentroux Porge-Philippe Bon-Secours Sautin	13/6/1836 20/3/1841 30/3/1845 1/3/1851 7/5/1866 7/6/1867 11/6/1867 2/6/1868 2/6/1868 2/6/1868 10/4/1869 8/6/1870 16/4/1878 16/3/1880 29/8/1883 10/6/1886 2/7/1887 22/4/1892 14/4/1896 10/8/1903 26/8/1907 10/4/1914	Celles Pont-à-Celles Frameries Chimay Gouy-lez-Piéton Monmignies Pont-de-Loup Nimy-Maisières Nimy-Maisières Froid-Chapelle Saint-Vaast Jemappes Preales Seneffe Baudour Baileux Rumes Haves Landelis Chimay & Seloignes Blaton & Péruwelz Sivry
LIEGE	Heusy Stambert Ombret-Ramsa Sippenaeken Grasse-Berleur Pepinster Remersdaal Boirs  Châfneux Bressoux Glain Barchon Dolenbreux Abolous Poulseur Rouvreur Blehen La Calamine  Sougnée-Remouchamps Amblève Belleveau-Ligneuville Bevercée Bullange	31/12/1837 31/12/1837 26/9/1842 30/9/1842 24/8/1846 29/12/1848 9/12/1852 7/5/1866  27/2/1869 1/7/1871 21/12/1874 16/4/1878 31/7/1879 9/8/1881 9/6/1884 21/5/1886 20/6/1896 15/9/1919  17/11/1919 6/3/1925 " " " "	Stembert-Eusy Stambert-Eusy Ammay Teuven Montegnée Theux Hombourg Glons & Houtain St. Simson Battice Grivegnée Ans Cheratte Sprimont Lens-St-Remy Hody Aywaille & Sprimont Lens-St-Remy Moresnet (Anc. ter. neutre) Aywaille ancienne com. allemande. " "

LIEGE

Butgenbach  
CROMBACH  
Elsenborn  
Eupen  
Eynatten  
Faymouville  
Hauset  
Heppenbach  
Hergenrath  
Kettenis  
Lommersweiler  
Lontzen  
Malmédy  
Manderfeld  
Meyrode  
Neu-Moresnet  
Raeren  
Brecht  
Reuland  
Robertville  
Rocherath  
St. Vith  
Schoenberg  
Thommen  
Naimés  
Walborn

6/3/I925

"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"

Anc. Commune  
allemande

"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"  
"

LIMBOURG

Kinrooi  
Molenbeersel  
Stokrosie  
Heppen  
Bourg-Léopold  
Vliermaalroot  
Loksbergen  
Rijkhoven

I2/4/I845  
I2/4/I845  
3I/3/I846  
4/6/I850  
4/6/I850  
7/4/I865  
30/3/I866  
27/5/I870

KERSENICH  
Kersénich  
Zolder  
Beverloo  
Beverloo  
Wliermaal  
Halen  
Bilzen

LUXEMBOURG

Gembes  
Grapfontaine  
~~Straimon~~  
Ucimont  
Rokelmont  
  
Petit-Thier  
Torgny  
Grupont  
Dohan  
Rochehaut  
Bougimont  
Pussemange  
Framont  
Hamipré  
Merx-le-Tige  
Toutelange  
Houdemont  
Selange

3I/I2/I837  
3I/I2/I837  
" " "  
I6/3/I84I  
5/4/I84I  
  
I2/3/I847  
23/4/I853  
20/4/I858  
I/7/I858  
I/7/I858  
24/5/I859  
24/5/I859  
8/8/I862  
8/8/I862  
29/5/I863  
7/4/I865  
I5/3/I876  
28/3/I876

Haut-fays  
Straimon-  
Grapfontaine  
"  
Sensenruth  
Villers-La-  
Loue  
Vielsam  
Lamorteau  
Masbourg  
Noirefontaine  
Vivy  
Sugny  
Sugny  
Hanloy  
Longlier  
Rohecant  
Attert et Rheinsch  
Rulles  
Messancy

LUXEMBOURG	Mirwart Poupehan Sommethonne Athus St. Vincent Chantemelle Buzenol Ebly Nolleveaux Maissin Fontenoille Belleveaux Anbry-s-Semois Halma Libramont Smuid Septon Carlsbourg Grandvoir Nadrin Vaux-lez-Rosières Harnoncourt Les Hayons Lesteni Wolkvange Nothomb	18/7/1877 18/7/1877 6/6/1878 6/6/1878 2/7/1887 22/4/1892 20/5/1892 1/7/1893 1/7/1893 28/6/1895 14/4/1896 24/8/1897 30/7/1899 14/8/1999 30/7/1899 14/8/1899 25/5/1900 15/9/1900 5/5/1903 10/8/1903 14/5/1906 14/5/1906 22/5/1906 26/8/1907 2/9/1922 30/7/1923	Awenne Corbion Villers Laloue Aubange Bellefontaine Vance Etalle Juseret Fays-lez-Veneurs Villance Ste. Cécile Noirefontaine Cugnon Chanly St. Pierre Libin Borlon Paliseul Tournay Wibrin Nives Lamorteau Dohan Forrières Houdelange Attert
NAMUR	Upigny Petite-Chapelle Durnal Naninne Mont Brûly-de-Pesche Sart-Bernard Aisemont Sorinne-la-Longue Coutisse Arsimont Villers-lez-Herst Méan Sart-Laurent Morville Belgrade Achet Fooz-les-Tombes Romeденne Bonneville Froidfontaine Presgaux Cognelée	31/12/1837 31/12/1837 16/1/1850 24/5/1859 7/4/1865 7/6/1866 27/5/1870 10/7/1871 21/12/1874 24/5/1886 15/6/1887 15/6/1887 18/8/1887 27/5/1890 23/6/1892 2/8/1897 9/5/1898 1/7/1899 21/8/1901 10/8/1903 10/4/1906 31/7/1913 8/7/1924	Dhuy Brûly Spontin Dave Godinne Pesche Wierde Fosses Assesse Andenne Auvelais Warisoulx Maffe Fosses & Floreffe Anthée Flawinne Hamois Mozet Surice Sclayn Vonêche Gonrioux Champion

## 2. SUPPRESSION DE COMMUNES.

129.

Province	Commune supprimée	Date	Commune annexante ou nom de la nouvelle entité.
ANVERS	Anstruweel	22/3/1929	Anvers
	OOrderen	22/3/1929	Anvers
	Wilmarsdonck	22/3/1929	Anvers
	Zandvliet	22/3/1958	Anvers
	Lillo	23/3/1958	Anvers
	Berendrecht	22/3/1958	Anvers
	Berlaar	5/5/1964	Berlaar
	Gestel	5/5/1964	Berlaar
BRABANT	Haren	30/3/1921	Bruxelles
	Laeken	30/3/1921	Bruxelles
	Neder-over-Hembeek	30/3/1921	Bruxelles
	Willebringen	20/3/1964	Honsem
	Meldert	20/3/1964	Honsem
	Neervelp	20/3/1964	Honsem
	Opvelp	20/3/1964	Honsem
	Pamel	10/4/1964	Roosdaal
	O.L.V Lomkerk	10/4/1964	Roosdaal
	Strijtem	10/4/1964	Roosdaal
	Boutersem	10/4/1964	Boutersem
	Vertrijk	10/4/1964	Boutersem
	Houtain l'Evêque	18/6/1964	Walshoutem
	Warsmont	18/6/1964	Walshoutem
	Walsbets	18/6/1964	Walshoutem
	Wezerem	18/6/1964	Walshoutem
FLANDRE OCCID.	Mariakerke	18/7/1877	Ostende et Stene
	St.Pieters-op-de-Dijle	12/7/1899	Bruges
	Diksmuide	10/4/1964	Diksmuide
	Esen	10/4/1964	Diksmuide
	Kaaskerke	10/4/1964	Diksmuide
	Roeselaere	1/6/1964	Roeselaere
	Beveren	1/6/1964	Roeselaere
	Izegem	1/6/1964	Izegem
	EMelgem	1/6/1964	Izegem
FLANFRE ORIENT.	Hermelgem	14/2/1949	Nederzwalm-Hermelgem
	Nederzwalm	14/2/1949	" "
	Audenaarde	20/3/1964	Audenaarde
	Bevere	20/3/1964	" "
	Edelare	20/3/1964	" "
	Eine	20/3/1964	" "
	Ename	20/3/1964	" "
	Lenpegen	20/3/1964	" "
	Nederename	20/3/1964	" "
	Volkegem	20/3/1964	" "



	Oreye Bergilers Grandville Lens-sur-Geer Otrange Awirs Gleixhe	5/5/64 5/5/1964 5/5/1964 5/5/64 5/5/1964 22/5/1964 22/5/1964	Oreye " " " " Awirs Awirs
LIMBOURG	Halen Loksbergen Bree Berk Gerdingen	20/3/1964 20/3/1964 10/4/64 10/4/1964 10/4/1964	Halen " Bree " "
LUXEMBOURG	Sugny Bagimont Pussemange	20/3/1964 20/3/1964 20/3/1964	Sugny " "
NAMUR	Yvoir Evrehailles Houx Gembloux Ernage Grand-Manil Sauvenière Lonzée Dinant Anseremme Bouignes Dréhance Halle Chairière Mauzaine Anhée Haut-le-Wastia Warnant Godinne Mont Monceau-en-Ardenne Bellefontaine Petit-Fays Oizy Bellamont Cornimont Gros-Fays Vresse La Forêt Membre	5/5/1964 5/5/1964 5/5/1964 5/5/1964 5/5/1964 5/5/1964 5/5/1964 5/5/1964 29/5/1964 29/5/1964 29/5/1964 29/5/1964 18/6/1964	Yvoir " " Gembloux " " " " Dinant " " " Halle " " Anhée " " Godinne " Monceau-en-Ardenne " " " " " " Oisy " " " Vresse " "

## Annexe VII. Exemple de calcul de la capacité d'emprunt.

(Source: Crédit Communal)

PREVISIONS DE DEPENSES		PREVISIONS DE RECETTES	
<i>Charges d'emprunts :</i>		— Quote-part dans le Fonds des Communes	F 1.105.000
— Annuités d'emprunts consolidés	F 70.000	— Produit des centimes additionnels au précompte immobilier: 1.000.000 de F × 90 ‰	F 900.000
— Un an d'intérêt sur la dette existant du chef de tous les autres emprunts (aux taux respectifs du semestre écoulé) (emprunts mis à disposition)	F 400.000	— Produit des centimes additionnels aux taxes provinciales perçues par l'Etat (vélos, chiens): 100.000 F × 90 ‰	F 90.000
— Tranches d'amortissement qui échoient dans l'année	F 600.000	— Produit de la taxe communale sur les revenus professionnels des personnes physiques: 120.000 F × 75 ‰	F 90.000
— Pour les emprunts mis récemment à disposition et dont la première tranche d'amortissement n'échoit pas dans l'année en cours : total de la première tranche d'amortissement de chacun des emprunts	F 150.000	— Produit de la taxe communale sur les véhicules automobiles: 60.000 F × 75 ‰	F 45.000
— Intérêt annuel et première tranche d'amortissement des emprunts déjà accordés mais non encore mis à disposition	F 250.000	— Quote-part dans la répartition du « Fonds des Sociétés » 160.000 F × 75 ‰	F 120.000
<i>Prélèvements d'office sur le compte courant B au profit de tiers :</i>		— Dividende du Crédit Communal (5 ‰ du capital souscrit)	F 40.000
Estimation des prélèvements de l'année en cours, par exemple :			F 2.390.000
— Caisse de pension			
— Société Nationale des Distributions d'Eau			
— Traitement du receveur régional			
— Caisse spéciale d'Allocations familiales			
soit ensemble	F 100.000	Marge de sécurité : 10 ‰	— F 239.000
Total (B)	F 1.570.000	Total (A)	F 2.151.000

La différence (A) — (B) = 2.151.000 F — 1.570.000 F = 581.000 F.

La charge annuelle totale — intérêt et amortissement — d'un emprunt de 1.000.000 de francs à 20 ans est actuellement égale à plus ou moins 85.000 F.

La commune pourra donc emprunter autant de fois 1 million que 85.000 F sont compris dans 581.000 F, c'est-à-dire  $\frac{581.000}{85.000}$  ou 6.800.000 F environ.

85.000



2 - Articles de Revues et de Périodiques

- BOLAND G.                    Les problèmes juridiques des fusions de communes.  
Revue de l'Administration, 1965, p.151
  
- BOON V.                      La fusion des petites communes.  
Revue de l'Administration, 1938, p.530
  
- COSTARD R.  
  & SCHREDER P.              La commune-territoire - Modifications de limites loi du 14.02.1961  
Droit communal, commentaire permanent, Ed. Adm. , U.G.A., 1967, chap.III
  
- CONSEIL CENTRAL  
  DE L'ECONOMIE              Avis sur l'émiettement des pouvoirs locaux.  
Mouvement communal, 1960, p.13.
  
- CONSEIL ECONO-  
  MIQUE ET SOCIAL            Evolution des fonctions et des structures urbaines et rurales dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire.  
Journal officiel de la République Française, 1966, N° 4 , p. 13.
  
- DE MAN R.                    La réduction du nombre des communes  
Doc. parl., Chambre, 1937-1938, N°150 p.25
  
- DOYEN G.                     La fusion des petites communes  
Revue de l'Administration, 1938, p. 421
  
- DU ROY DE BLICQUY H.      Les trois clés des finances communales, responsabilité, critères et structures.  
Reflets et Perspectives, février 1964, p.3.
  
- ROMBOUTS C.                 Analyse de l'article 91 de la loi unique sous le rapport de la constitutionnalité.  
Mouvement Communal, 1967, N°3, p.100.
  
- ROMBOUTS C.                 La fusion des communes. Le problème de la reprise par la commune issue d'une fusion, du personnel des communes fusionnées.  
Mouvement Communal, 1967, N°5, p.286.

- ROMBOUTS C.                    Pour répondre à quelques objections souvent formulées au sujet des fusions de communes.  
Mouvement Communal, 1967, N°6, p.352.
  
- RUTTIENS R.                    Les modifications des limites territoriales des communes. Etude de technique législative.  
Revue de l'Administration, 1938, p.245.
  
- UNION DES VILLES  
  & DES COMMUNES BELGES        Les fusions de communes  
                                      Rapport de l'Assemblée Générale du 15 septembre 1967, p.12.
  
- VAN AUDENHOVE M.            Crédit Communal  
                                      Dictionnaire communal, C 2, La Charte Bruges, juin 1967.

3- Publications officielles.

- Exposé des motifs du projet de loi du 4.08.1960 concernant les fusions de communes  
Doc. Parl., Sénat, 1959-1960, N°510.
- Exposé des motifs de la loi du 14.02.1961 (M.B.15.02.1961)  
Doc. parl., Sénat, 1960-1961, N°108  
Doc. parl., Chambre, 1960-1961, N°649.
- Exposé des motifs de la loi du 2 juillet 1964, portant ratification d'une série d'arrêtés de fusion(M.B. II.07.1964)  
Doc.parl., Sénat, 1963-1964, N°290 et 297  
Doc.parl., Chambre, 1963-1964, N°803.
- Exposé des motifs de la loi du 6 juillet 1964, portant ratification d'une série d'arrêtés de fusion(M.B. II.07.64)  
Doc.parl., Sénat, 1963-1964, N°321 et 328  
Doc.parl., Chambre, 1963-1964, N°833.
- Arrêté-Royal du 29 décembre 1964 fixant les modalités d'exécution des fusions de communes des 2 et 6 juillet 1964  
M.B. 15.01.65.
- Arrêté-Royal portant fusion des communes de Gembloux, Ernage, Grand-Manil, Loncée et Sauvenière.  
Pasinomie, 1964, p:556.
- Arrêté-Royal portant fusion des communes de Dinant, Anseremme, Bouvignes, et Dréhance  
Pasinomie, 1964, P.648.

4- Publications diverses.

- Codes La Chartre      Cours général de comptabilité communale.  
Tome I et II, La Chartre, Bruges.
- Crédit Communal      Crédit aux Communes  
Crédit Communal, 1965.

-----

5- Documentation statistique.

- Budgets et Comptes communaux de 1962 à 1967 pour le Grand-Dinant et le Grand-Gembloux
- Statistique des comptes communaux  
Institut National de Statistique, 1962 à 1966.
- Recensement général de 1961  
Institut National de Statistique.

\_\_\_\_\_

TABLE DES MATIERES.

INTRODUCTION GENERALE	p.I
PREMIERE PARTIE : Etude générale et théorique du problème des fusions de communes.	p.5
A. Historique des projets et avis concernant les fusions de communes en Belgique.	p.7
B. Caractéristiques de la loi di 14 février 1961	p.13
C. Application de la loi	p.19
D. Motifs et arguments concernant la fusion des communes	p.20
E. Conclusions	p.28
 DEUXIEME PARTIE : Etude concrète de cas particu- liers	 p.29
Introduction: Motifs des fusions du Grand-Dinant et du Grand-Gembloux.	p.31
Chapitre I.: Effets de la fusion sur les finances communales du Grand-Dinant et du Grand-Gembloux	p.34
Section I: Note liminaire sur les recettes et les dépenses communales	p.34
Section 2: Les effets sur l'évolution des recettes de Dinant et de Gembloux.	p.38
Section 3: Effets de la fusion sur les dépenses de Dinant et de Gembloux.	p.52
Chapitre II: Les besoins créés par la fusion	p.61
Section I: Personnel communal	p.62
Section 2: Patrimoine	p.70

	I38.
Section 3: Voirie et Travaux Publics	p.76
Section 4: Les emprunts et l'endettement des communes	p.8I
Chapitre III: Considérations socio-politiques et appréciation d'arguments donnés en faveur de la fusion	p.89
Section I: Relation de la commune avec les particuliers	p.90
Section 2: Les fusions du Grand-Dinant et du Grand-Gembloux à la lumière des arguments présentés à la fin de la première partie	p.95.
CONCLUSIONS	p.I03
ANNEXE I : Avant-projet de loi établi par le C.E.R.E.	p.II0
ANNEXE II: Loi du I4 février I96I	p.II3
ANNEXE III: Résumé de la proposition de loi de l'Union des Villes et Communes Belges sur les districts.	p.II5
ANNEXE IV: La législation ordinaire en matière de modification des limites	p.II8
ANNEXE V : Evolution des recettes et des dépenses ordinaires de Dinant et de Gembloux.	p.I20
ANNEXE VI: Liste des communes créées et supprimées de I83I à I968.	p.I25
ANNEXE VII: Exemple de calcul de la capacité d'emprunt	p.I3I
BIBLIOGRAPHIE	p.I32
TABLE DES MATIERES	P.I37

---