



Union des Villes et  
Communes de Wallonie  
asbl



Fédération des CPAS

**Vos réf. :** FD/MP/BC

**Nos réf. :** DK/ALV/JDU/VPA/cb/26-04077

**Vos correspond. :**

Vincent Palate - 081 240 689 - vpa@uvcw.be

Judith Duchêne - 081 240 670 - jdu@uvcw.be

**Annexe(s) :** 1

Monsieur François Desquesnes,  
Ministre des Pouvoirs locaux

[francois.desquesnes@gov.wallonie.be](mailto:francois.desquesnes@gov.wallonie.be)

Namur, le 3 juillet 2026

A l'attention de Monsieur Bruno Caria,  
Chef de Cabinet adjoint

Monsieur le Ministre,

**Concerne :** *Avis de la Fédération des CPAS  
Avant-projet de décret modifiant certaines dispositions de la loi organique du  
8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale relatif aux grades légaux  
communs*

Vous avez sollicité l'avis de la Fédération des CPAS, en date du 2 juin 2026, concernant l'avant-projet de décret modifiant certaines dispositions de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale relatif aux grades légaux communs et nous vous en remercions.

Le Comité directeur de la Fédération des CPAS, réuni ce 2 juillet 2026 vous prie de trouver en annexe de la présente, l'avis approuvé en séance.

Restant à votre disposition pour tout renseignement complémentaire, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre considération très distinguée.

Alain Vaessen,  
Directeur général

Dorothee Klein,  
Présidente



Fédération  
des CPAS

## **Avis de la Fédération des CPAS**

**N° 2026-15**

**Avant-projet de décret modifiant certaines dispositions du CDLD  
et de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action  
sociale relatif aux grades légaux communs - 1<sup>ère</sup> lecture**

**adressé à François Desquesnes, Ministre des Pouvoirs locaux  
3 juillet 2026**

Personnes de contact :

Judith Duchêne - Tél : 081 24 06 70 - mailto : [jdu@uvcw.be](mailto:jdu@uvcw.be)

Vincent Palate - Tél : 081 24 06 89 - mailto : [vpa@uvcw.be](mailto:vpa@uvcw.be)



## A. Contexte

Vous avez sollicité l'avis de la Fédération des CPAS, en date du 2 juin 2026, concernant les avant-projets de décrets modifiant certaines dispositions du CDLD et de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale relatif aux grades légaux communs et nous vous en remercions.

Le Comité directeur de la Fédération des CPAS, réuni ce 2 juillet, vous prie de trouver l'avis approuvé en séance.

\*\*\*

## B. Avis de la Fédération des CPAS

### Table des matières

A.	Contexte .....	2
B.	Avis de la Fédération des CPAS .....	2
C.	Rétroactes .....	2
1.	<i>Sur la nécessité d'une vision globale actualisée quant au projet d'intégration</i> .....	2
2.	<i>Sur la nécessité d'établir une méthode et un calendrier</i> .....	3
3.	<i>Sur le principe même du directeur général (DG) commun</i> .....	3
4.	<i>Sur la question du seuil</i> .....	4
D.	Observations plus techniques sur l'avant-projet de décret .....	4
1.	<i>Imprécision du texte sur les cas de figure visés</i> .....	4
2.	<i>Une obligation différée de grade légal commun</i> .....	5
3.	<i>Le sort des directeurs généraux adjoints</i> .....	5
4.	<i>Nécessité d'un encadrement complet du régime des grades légaux communs</i> .....	5
5.	<i>Autres incohérences et imprécisions relevées</i> .....	6

\*\*\*

## C. Rétroactes

Avant d'aborder les aspects techniques relatifs aux textes à l'examen, nous souhaitons formuler quelques remarques préliminaires.

### **1. *Sur la nécessité d'une vision globale actualisée quant au projet d'intégration***

Les avant-projets de décrets relatifs aux grades légaux communs semblent constituer un premier jalon du projet d'intégration des CPAS dans les communes, ceci est rappelé dans l'exposé des motifs. Or, à ce stade, et à la suite des différents avis remis sur le sujet tant par la Fédération des CPAS que par l'UVCW, les orientations qui seraient finalement données au projet d'intégration n'ont pas été officialisées.



Dans le communiqué de presse commun du 17 novembre 2025 relatif au projet d'intégration communes - CPAS, il a été indiqué qu'un point serait fait sur les travaux dans les six mois. Cette rencontre n'a pas encore été organisée à ce jour, et nous paraît nécessaire afin que la Fédération des CPAS puisse disposer d'une vue officialisée sur la prise en compte des éléments de réserve<sup>1</sup> (pour tout ou partie) ainsi que des propositions alternatives<sup>2</sup> qu'elle a émises sur le projet.

Les impacts de ces avant-projets de décrets relatifs aux grades légaux communs ne peuvent donc être suffisamment identifiés en l'absence d'une vue d'ensemble sur l'avancement, par le Gouvernement wallon, des réflexions quant au projet d'intégration.

## **2. Sur la nécessité d'établir une méthode et un calendrier**

Dans la suite du point précédent, une vision globale requiert également d'établir une méthode et un calendrier qui servirait de ligne de conduite temporelle au projet de rapprochement des structures : définir des étapes progressives et des délais de concrétisation qui tiennent compte par ailleurs de l'ensemble des autres réformes fédérales et régionales que les CPAS ont à mettre en œuvre, que nous avons déjà partiellement détaillées dans un de nos précédents avis, et dont le nombre ne fait que croître.

Cette vision globale et l'établissement d'un calendrier sont, pour la Fédération des CPAS, des préalables essentiels afin de pouvoir identifier les enjeux et l'ensemble des impacts qui se trament au carrefour des différentes réformes régionales et fédérales dont les CPAS sont les réceptacles.

## **3. Sur le principe même du directeur général (DG) commun**

En cohérence avec les deux précédents avis cités supra, nous réitérons l'importance de disposer, au CPAS, d'une fonction de direction spécifique, assurant le soutien au président et la liaison entre les organes politiques et l'administration dans la mise en œuvre des politiques sociales et de l'aide sociale de première ligne. Sans pilote, l'action sociale locale risque d'être déforcée alors que la population a tant besoin d'aides et de services de proximité.

Le DG de CPAS est le gardien de la légalité des décisions prises par l'institution et doit avoir une connaissance fine des réalités sociales de proximité et des métiers de ses équipes afin de pouvoir piloter efficacement l'opérationnalisation des objectifs politiques sociaux sur le territoire local.

Faire porter sur une seule personne la charge de travail des deux fonctions de grades légaux nous paraît très lourd, vu la complexité des matières à gérer et les responsabilités qu'ils doivent assumer.

Par ailleurs, il faudrait, dans de nombreux cas, recruter du personnel d'encadrement intermédiaire pour assurer les fonctions aujourd'hui prises en charge par les DG des CPAS ; ce qui interroge donc sur la réalité des économies attendues par la réforme.

---

<sup>1</sup> Avis de la Fédération des CPAS n°2025-07, Commentaire de la note d'orientation du Ministre wallon des Pouvoirs locaux « Vers un service public local modernisé et intégré ». Voir : [https://www.uvcw.be/no\\_index/files/15507-251006-desquesnes-pouvoir-local-modernis-et-intgr-def.pdf](https://www.uvcw.be/no_index/files/15507-251006-desquesnes-pouvoir-local-modernis-et-intgr-def.pdf)

<sup>2</sup> Avis de la Fédération des CPAS n° 2026-09, Note d'orientation du Ministre wallon des Pouvoirs locaux relative au projet d'intégration entre les communes et les CPAS. Proposition alternative de la Fédération des CPAS. Voir : [https://www.uvcw.be/no\\_index/files/16237-260319-desquesnes-service-public-local-optimis-proposition-alternative-def.pdf](https://www.uvcw.be/no_index/files/16237-260319-desquesnes-service-public-local-optimis-proposition-alternative-def.pdf)



#### **4. Sur la question du seuil**

Les avant-projets de décrets, tels que présentés, ne comportent plus aucune référence à un seuil. Or, dès lors que cette réforme s'apprécie de manière globale, à la lumière du projet d'intégration, la Fédération des CPAS s'étonne de ne plus voir apparaître cette notion de seuil en-deçà duquel l'intégration (et donc un DG commun) serait rendue obligatoire, telle que le prévoit la note d'orientation à cet égard ainsi que la volonté contenue dans la Déclaration de politique régionale.

Rappelons que sur le chiffrage de ce seuil, tel qu'il a été demandé à la Fédération des CPAS de se prononcer ; il ne nous appartient pas, en tant que Fédération, de nous exprimer.

Au-delà, nous rappelons qu'une logique qui consisterait à retenir la population comme seul critère d'engagement d'un processus d'intégration des communes et des CPAS peut être discutée. Le seul volume démographique ne reflète en effet pas nécessairement la réalité des besoins sociaux et des structures locales. Ce critère devrait donc être corrélé avec la situation socioéconomique locale qui détermine l'activité, la charge de travail et le volume d'action des CPAS.

Rappelons enfin que l'UVCW, dans son avis, a estimé que « *ce seuil, exprimé en nombre d'habitants, doit être **le plus bas** possible pour permettre à l'autonomie communale de s'exprimer* ».

#### **D. Observations plus techniques sur l'avant-projet de décret**

Les observations plus techniques qui suivent s'inscrivent dans le prolongement des considérations de principe développées ci-dessus, auxquelles la Fédération des CPAS demeure attachée. Elles sont formulées dans un esprit constructif, afin d'éclairer utilement le Gouvernement sur les difficultés que le dispositif est susceptible de soulever.

Dans l'hypothèse où le Gouvernement entendrait poursuivre la démarche engagée, ces observations visent à prévenir les principales difficultés d'application et à préserver les garanties statutaires des titulaires concernés.

##### **1. Imprécision du texte sur les cas de figure visés**

Dans les versions actuelles des avant-projets de décrets, aucune disposition n'exclut explicitement la possibilité de désigner un grade légal commun alors même que les deux postes seraient occupés.

Cette absence de précision engendre une réelle insécurité juridique et laisse entendre que les pouvoirs locaux seraient autorisés à désigner un grade légal commun alors que deux personnes sont encore en poste.

Les textes ne prévoient aucun mécanisme permettant :

- de mettre fin aux fonctions du titulaire dont le poste serait supprimé ;
- de déterminer le grade légal appelé à exercer la fonction commune ;
- d'organiser le sort administratif et statutaire du titulaire concerné.

L'hypothèse d'une substitution entre deux grades légaux déjà en fonction n'est donc probablement pas celle envisagée par le législateur.



Les textes s'inspirent d'ailleurs du régime du directeur financier commun qui s'est progressivement mis en place sur le terrain au fur et à mesure de vacances de postes.

Nous demandons que les textes soient clarifiés et qu'ils précisent expressément que la désignation d'un grade légal commun ne peut intervenir qu'en cas de vacance effective d'un emploi dans l'une des deux entités. Il convient clairement de préciser dans le texte dans quelles hypothèses la désignation d'un grade légal commun peut être envisagée.

## **2. Une obligation différée de grade légal commun**

Le dispositif proposé par les avant-projets de décrets conduit, en pratique, à limiter la désignation d'un grade légal propre à une commune ou à un CPAS à une période transitoire prenant fin le 31 décembre 2030. Au-delà de cette échéance, les textes ne prévoient aucun régime juridique explicite.

Une telle construction s'apparente à une obligation différée de mutualisation des grades légaux, indépendamment de la taille ou des spécificités des entités concernées.

Cette orientation appelle de sérieuses réserves.

Fixer une échéance sans définir simultanément le régime juridique qui lui succédera et sans donner les contours clairs de la réforme globale sur l'intégration commune-CPAS est source d'insécurité juridique. Les grades légaux désignés à titre temporaire se trouveraient dans une situation de précarité susceptible de durer plusieurs années, ce qui est difficilement conciliable avec les garanties d'indépendance traditionnellement attachées à cette fonction.

Enfin, la capacité du DG à exercer pleinement sa mission de garant de la légalité pourrait être compromise si sa situation professionnelle reste dépendante de décisions futures de l'autorité locale.

## **3. Le sort des directeurs généraux adjoints**

Les avant-projets de décrets restent muets sur le sort des directeurs généraux adjoints, alors qu'ils exercent aujourd'hui des prérogatives essentielles (remplacement d'office, accès direct à la fonction de directeur général). Ce silence laisse sans réponse leur articulation avec le nouveau grade légal commun et génère une insécurité juridique.

Le sort des directeurs généraux adjoints doit donc être clarifié.

## **4. Nécessité d'un encadrement complet du régime des grades légaux communs**

L'expérience acquise avec la mise en place d'un directeur financier commun met en évidence plusieurs difficultés pratiques liées à la coexistence de deux employeurs.

Plusieurs questions restent en suspens et doivent pouvoir trouver réponse :

- **Recrutement** : Quelles procédures suivre pour pourvoir ou remplacer un DG commun, notamment lorsque celui-ci n'est pas déjà en fonction dans l'une des deux entités ?
- **Remplacement en cas d'absence** : Faut-il une concertation obligatoire entre la commune et le CPAS pour organiser le remplacement du DG commun en cas d'absence pour maladie ou congé ? Une décision unilatérale de l'une des entités peut-elle s'imposer à l'autre employeur ?



- **Évaluation** : Comment évaluer un DG commun lorsque l'une des entités se déclare satisfaite de son action, tandis que l'autre émet des réserves ou un avis défavorable ?
- **Discipline** : Une procédure disciplinaire engagée par une commune ou un CPAS peut-elle se fonder sur des faits survenus au sein de l'autre entité ? La sanction disciplinaire adoptée à l'égard du DG commun par une entité lie-t-elle l'autre autorité, qui n'a pas engagé de poursuite ?
- **Procédures disciplinaires** : En cas de faits survenus dans les deux entités, faut-il engager une procédure unique ou deux procédures distinctes ?
- **Tutelle** : De quelle manière articuler le rôle de conseil du grade légal commun auprès de chacune des deux entités avec l'exercice du contrôle de tutelle pouvant porter sur leurs décisions ? Il conviendrait de préciser les modalités permettant de préserver tant la sérénité de son intervention que la bonne collaboration entre la commune et le CPAS, dans le respect des intérêts de chacun.

Nous demandons au Gouvernement wallon de dresser un bilan exhaustif de ces difficultés et d'y répondre préalablement avant toute décision.

Cette démarche est d'autant plus nécessaire que les présents avant-projets introduisent une nouvelle catégorie de grades légaux communs, pour laquelle ces problèmes risquent de se poser avec une intensité particulière.

## **5. *Autres incohérences et imprécisions relevées***

Pour le surplus, nous relevons d'autres incohérences et imprécisions dans le dispositif proposé :

- **Directeur général adjoint** : L'exposé des motifs indique l'intention de supprimer le seuil actuellement applicable, mais le texte en projet ne modifie pas l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 41<sup>ter</sup> de la loi organique, qui maintient précisément ce seuil. Il existe donc une contradiction entre l'objectif annoncé et la disposition proposée.
- **Nomination à titre temporaire** : L'exposé des motifs définit cette notion comme visant « les cas où le grade légal est temporairement absent et pour lesquels il convient de permettre une désignation temporaire commune ». Or, le texte normatif lui-même ne reprend pas cette définition et ne précise pas davantage le régime juridique applicable. On relève par ailleurs une divergence de terminologie entre l'exposé des motifs, qui parle de « nomination temporaire », et le texte en projet, qui utilise l'expression « désignation temporaire », sans en préciser la portée.

Cette imprécision n'est pas anodine. S'il s'agit d'une nomination - acte juridique unilatéral de l'autorité, il s'agirait d'un nouveau régime juridique s'apparentant à un mandat : le grade légal désigné exercerait temporairement ses fonctions dans l'entité partenaire, tout en conservant son lien de travail avec son entité d'origine. Or, rien n'encadre cette fonction nouvellement créée.

Si ce régime de désignation à titre temporaire devait être conservé, nous demandons qu'il soit clairement défini dans le dispositif lui-même.



En synthèse, la Fédération des CPAS demande de:

1. **Officialiser la position du Gouvernement wallon sur l'aboutissement du projet « intégration »** tel qu'il a pu évoluer suite aux avis de la Fédération des CPAS et de l'UVCW, et fournir une vision globale de la réforme.
2. **Établir une méthode et un calendrier** définissant des étapes progressives et des délais, tenant compte de l'ensemble des autres réformes fédérales et régionales pesant sur les CPAS.
3. **Se prononcer, au niveau politique, sur le seuil en-deçà duquel les rapprochements seraient rendus obligatoires.**
4. **Dans l'attente, faire évoluer le texte en fonction des réponses apportées ci-avant et à tout le moins :**
  - a. **clarifier les hypothèses de désignation d'un grade légal commun**, en précisant qu'elle ne peut intervenir qu'en cas de vacance effective d'un emploi ;
  - b. **définir le régime juridique applicable après le 31 décembre 2030**, pour éviter toute insécurité et précarité des grades légaux ;
  - c. **clarifier le sort des directeurs généraux adjoints** et leur articulation avec le nouveau grade légal commun ;
  - d. **dresser un bilan exhaustif des difficultés pratiques** liées à la coexistence de deux employeurs (recrutement, remplacement, évaluation, discipline, tutelle) et y répondre préalablement à toute décision ;
  - e. **corriger plus largement les incohérences et imprécisions du texte.**

La Fédération des CPAS affirme être à la disposition du Ministre des Pouvoirs locaux pour coconstruire les modalités des rapprochements entre communes et CPAS dans les entités locales qui seraient concernées.

\*\*\*