

**AVANT-PROJET DE DECRET MODIFIANT CERTAINES DISPOSITIONS DU CDLD ET
DE LA LO EN MATIERE DE FUSION DES COMMUNES
FONCTION CONSULTATIVE**

**AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE
WALLONIE DU 14 JUILLET 2026**

Synthèse

Par courrier du 2 juin 2026, le Gouvernement wallon a sollicité l'avis de notre association dans le cadre de sa fonction consultative, à l'égard de l'avant-projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en matière de fusion des communes, et l'avant-projet de décret modifiant certaines dispositions en matière de fusion des communes réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution.

L'Union remercie le Gouvernement de l'avoir sollicitée.

Elle se réjouit de ce que le Gouvernement, fort de l'expérience de la précédente fusion intervenue entre Bastogne et Bertogne, ait souhaité apporter des améliorations (éclaircissements, simplification, suppression de vide juridique...) aux textes actuellement en vigueur.

L'Union salue principalement le fait que le Gouvernement wallon ait maintenu le principe du choix volontaire de procéder, le cas échéant, à une fusion, dans le respect de l'autonomie locale.

Elle accueille également favorablement la garantie accordée à la nouvelle entité de ne jamais percevoir, au titre du Fonds des communes, un montant inférieur à la somme des parts revenant aux communes fusionnées. Une garantie comparable est prévue pour le Fonds spécial de l'aide sociale.

L'Union comprend pleinement la logique de cet incitant financier, qui contribue à sécuriser les projets de fusion. Elle relève toutefois que la question de l'indexation de cette garantie demeure, à ce stade, insuffisamment clarifiée.

Par ailleurs, le Fonds des communes constituant une enveloppe fermée, l'Union estime que cette garantie ne peut être financée au détriment des autres communes. Les avant-projets ne précisant pas les modalités de son financement, elle demande que le Gouvernement assure simultanément la protection des communes fusionnées et la neutralité financière de la réforme pour les communes qui ne fusionnent pas.

Dans le même ordre d'idées, l'Union salue la modification intervenue en mars dernier dans le cadre du décret-programme qui étend l'utilisation du bonus financier aux dépenses d'investissement alors qu'elle était jusque-là limitée à la couverture de charges de dettes. Néanmoins, l'Union aurait apprécié que cette modification aille encore plus loin et permette l'utilisation de ce bonus pour tout type de dépenses, qu'elles soient ordinaires ou extraordinaires. Précisons encore que la façon de calculer le montant de ce bonus, basé sur le montant des charges des dettes financières, reste inchangée.

L'incitant financier conserve dès lors une portée variable selon le niveau d'endettement des communes concernées.

L'Union insiste sur la nécessité d'assurer aux communes une visibilité suffisante quant aux moyens qui seront consacrés au financement des bonus liés aux futures fusions, afin qu'elles puissent se prononcer en parfaite connaissance de cause. Elle plaide, à cette fin, pour que ces moyens budgétaires fassent l'objet d'une enveloppe ouverte.

L'Union s'interroge par ailleurs sur deux évolutions envisagées : d'une part, la possibilité pour un directeur général d'exercer simultanément cette fonction dans deux communes distinctes ; d'autre part, l'intervention du gouverneur de province pour expédier les affaires courantes, tant au niveau communal que du CPAS, en cas de retard dans la mise en œuvre des organes issus de la fusion. À cet égard, un risque de conflit d'intérêts est susceptible de survenir, à tout le moins en ce qui concerne les CPAS.

S'agissant plus particulièrement du cumul de fonctions de directeur général, l'Union s'interroge sur une évolution qui dépasse une simple adaptation du régime du cumul d'activités et introduit la possibilité d'exercer simultanément deux fonctions complètes de directeur général dans des communes distinctes.

Elle observe que le dispositif n'est subordonné ni à un projet de fusion, ni à des critères de contiguïté territoriale, alors même que la logique de fusion repose sur une proximité structurelle des entités concernées.

L'Union relève par ailleurs que le Code organise déjà, en cas de fusion, un dispositif spécifique de coordination administrative reposant sur la désignation d'un directeur général-coordonateur, de sorte que la plus-value du cumul envisagé apparaît limitée au regard des mécanismes existants.

Elle souligne également l'absence d'encadrement du dispositif (désignation, temps de travail, rémunération, plafonds) ainsi que l'incertitude liée au retrait de l'autorisation, susceptible d'affecter la continuité du service public.

En outre, elle constate une contradiction manifeste avec les avant-projets relatifs aux grades légaux communs, qui excluent expressément l'exercice simultané de la fonction dans plusieurs communes, révélant une divergence de principes au sein de l'action gouvernementale.

L'Union estime cette dérogation inadaptée et génératrice d'insécurité juridique et demande qu'elle soit supprimée ou profondément revue.

Enfin, l'Union relève que les compétences du directeur général adjoint pourraient être davantage valorisées, notamment en permettant sa désignation comme coordinateur de la fusion dans certaines circonstances.

Elle souligne également la nécessité de prévoir un cadre plus sécurisant pour les grades légaux sortants, le dispositif actuel ne répondant pas suffisamment à cet objectif.

Sous le bénéfice de ces observations, l'Union rend un avis favorable sur l'économie générale des avant-projets, assorti des réserves et demandes de clarification développées ci-dessus.

I. Contexte

Un peu d'histoire...

Dans sa Déclaration de politique régionale 2014-2019 « Oser, innover, rassembler », le Gouvernement wallon déclarait vouloir proposer un décret-cadre pour permettre, sur base volontaire, la fusion de communes contiguës à l'intérieur d'un même arrondissement administratif, après consultation des habitants des communes concernées.

Cette volonté partait du constat qu'il était nécessaire, au niveau des pouvoirs locaux notamment, d'améliorer l'utilisation des ressources financières en recherchant les économies d'échelle, en clarifiant et simplifiant les rôles des structures locales et paralocales et en développant la supracommunalité.

Ce souhait a été rappelé dans la Déclaration de politique régionale de juillet 2017.

À l'image de ce qui avait déjà été mis en place en Flandre, le Gouvernement a dès lors décidé d'encourager les communes à fusionner sur base volontaire, pour atteindre une taille critique, en prévoyant comme incitant une reprise de dettes des entités (500 euros maximum par habitant, avec un plafond de 20 millions par entité fusionnée – un montant maximum de 100 millions d'euros était envisagé à cet effet).

L'effectivité des premières fusions ayant été souhaitée pour le renouvellement des conseils communaux issus des élections locales de 2024, les projets de décrets ont été déposés au Parlement wallon au début du mois de mai 2019.

Il s'agit, au travers de ces textes :

- d'une part, de donner un cadre juridique à la fusion volontaire des communes, envisagée comme la création d'une nouvelle entité juridique par suite de la suppression de deux (ou plus) entités, organisée dans le cadre d'une élection ordinaire des communes, et d'instaurer un incitant financier pour les fusions réalisées dans le cadre des élections locales de 2024 ;
- et d'autre part, d'encadrer le processus de fusion au niveau des CPAS, puisque la création d'une nouvelle entité communale (issue de la fusion) implique la création d'un nouveau CPAS.

Ce sont deux décrets du 2 mai 2019 (*MB* 17.9.2019), l'un modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire de communes, l'autre modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale dans le cadre de la fusion volontaire de communes et relativement à l'installation des conseils de l'action sociale qui ont concrétisé ces volontés.

Ce sont des arrêtés du Gouvernement wallon du 17 juin 2022 qui ont porté exécution de ces dispositions décrétales, lesquelles ont par ailleurs été modifiées par décret du 13 juillet 2022 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne la fusion volontaire de communes. Ce dernier précise la manière dont, six mois après la date de fusion, le conseil communal de la nouvelle commune désigne un directeur général et un directeur financier. Il fixe également la manière dont un budget est constitué à charge de la Région pour les six exercices budgétaires 2025 à 2030 pour l'ensemble des fusions intervenant à l'occasion des élections locales 2024.

Enfin, il prévoit que le bonus financier sera octroyé non seulement pour les fusions volontaires réalisées à l'occasion des élections locales de 2024 mais aussi pour celles réalisées à l'occasion des élections locales de 2030.

Dans sa déclaration de politique régionale 2024-2029, le Gouvernement s'est maintenu dans cette voie, précisant qu'il accompagnerait et soutiendrait les fusions volontaires des communes.

Lors du scrutin de 2024, seules deux communes ont franchi le pas, s'agissant de Bertogne et Bastogne, le décret du 19.5.2023 (M.B. 23.6.2023) relatif à la fusion des communes de Bastogne et Bertogne, fixant la date de la fusion au 2.12.2024 et donnant à la nouvelle commune le nom et le titre de « Ville de Bastogne ».

Cette expérience unique a en quelque sorte servi de laboratoire aux services de l'Administration ayant accompagné les communes concernées dans leurs démarches : *« Cette mise en œuvre grande nature a permis de vérifier la solidité juridique du dispositif, mais également d'identifier certaines zones d'amélioration, notamment en matière de temporalité, de transition budgétaire et d'organisation administrative. L'expérience Bastogne et Bertogne constitue ainsi un retour de terrain précieux pour consolider et ajuster la législation existante. »*.

C'est l'objectif principal des avant-projets de décrets, avancé par le Gouvernement wallon.

II. Développement

À titre préliminaire : la fusion reste volontaire

Notre association se réjouit qu'à l'heure actuelle, le Gouvernement wallon ait maintenu le principe du respect de l'autonomie locale dans la décision de se lancer dans un processus de fusion ou pas.

Le Gouvernement le rappelle en effet sans ambiguïté : *« (...) Autonomie locale : (...). Il apparaît en particulier indispensable de rappeler explicitement que la fusion de communes constitue une **décision d'opportunité politique**. Le Gouvernement wallon est appelé à vérifier le respect des conditions de forme prévues par le décret, tandis que le Parlement statue par décret sur la fusion elle-même. **Le fond de la décision reste soumis à l'appréciation des acteurs locaux concernés et du législateur décentral, dans le respect du principe d'autonomie communale (...).** »*

A. Calendrier et date de fusion (APD I, arts. 4 et 24)

Modification envisagée

La définition de la date de fusion énoncée à l'article L1151-2 est modifiée : elle passe du premier lundi de décembre qui suit les élections au **1^{er} janvier de l'année qui suit les élections**.

C'est la mesure phare dont découlent presque toutes les autres.

Le retour d'expérience Bastogne-Bertogne a démontré qu'une fusion en cours d'année créait des difficultés de comptabilité, d'établissement du budget, d'installation des conseillers et de relations avec les autorités administratives (ONSS, AVIQ).

La date du premier lundi de décembre créait en outre une période intermédiaire problématique entre la disparition des communes originelles et l'installation du nouveau conseil.

Concrètement, les communes pourront soumettre une proposition de fusion jusqu'au 31 octobre 2029 et le Gouvernement devra se positionner au plus tard le 31 décembre 2029. Les deux décrets entrent en vigueur le 1er janvier 2027.

Avis de l'UVCW

Cette modification n'appelle pas de commentaire particulier de notre part.

B. Mandats sortants et installation des organes (APD I, art. 1-2 ; APD II, art. 10)

Modification envisagée

Puisque la fusion prendra cours au 1er janvier, la durée de fonction des organes sortants est prolongée : les conseillers communaux, les membres du collège et les conseillers de l'action sociale sortants restent en fonction **jusqu'au 31 décembre de l'année qui précède la fusion**, le conseil et le collège expédiant les affaires courantes jusqu'à cette date. Le nouveau conseil communal est installé le **premier jour ouvrable suivant la date de fusion** (et non plus le premier lundi de décembre). Les installations des conseils communaux et des conseils de l'action sociale se feront désormais le même jour, l'installation du CAS intervenant après la clôture de la séance d'installation du conseil communal – le président de CPAS sortant ne devra donc plus prolonger son mandat de quelques jours.

Avis de l'UVCW

Cette modification n'appelle pas de commentaire particulier de notre part.

C. Cumul du directeur général entre communes (APD I, art. 3 ; APD II, art. 2)

Modification envisagée

Le projet modifie l'article L1124-5 du CDLD relatif au cumul d'activités du directeur général.

Aujourd'hui, un directeur général peut exercer une autre activité professionnelle moyennant une autorisation préalable du conseil communal. Cette autorisation est accordée pour une période de trois ans renouvelable, à condition que le cumul ne nuise pas à l'exercice de la fonction, ne porte pas atteinte à sa dignité et ne compromette pas son indépendance. La décision doit être motivée et peut être retirée à tout moment.

L'avant-projet introduit une exception lorsque le cumul concerne une fonction de directeur général dans une autre commune. Dans ce cas, l'autorisation pourrait être accordée pour une période plus longue, jusqu'au 31 décembre de l'année qui suit le renouvellement intégral des conseils communaux.

Concrètement, le texte ne crée pas une fonction de directeur général commune à plusieurs communes. **Il permet à une même personne d'être nommée directeur général dans deux communes distinctes.** Chaque commune procède à sa propre nomination et les deux fonctions demeurent juridiquement séparées. Le seul mécanisme prévu est une autorisation de cumul accordée par la commune dans laquelle l'intéressé exerce déjà ses fonctions.

L'exposé des motifs présente cette mesure comme un outil destiné à faciliter la préparation de futures fusions de communes. Cette finalité ne se retrouve toutefois pas dans le dispositif lui-même. Le texte ne requiert ni projet de fusion, ni convention entre les communes concernées, ni même l'existence d'une démarche commune. Dès lors, le mécanisme pourrait être utilisé dans toute hypothèse où deux

communes souhaitent désigner la même personne comme directeur général, indépendamment de toute perspective de fusion.

Avis de l'UVCW

Nous ne contestons ni l'intérêt d'une mutualisation des fonctions ni la volonté d'accompagner les dynamiques de fusion. Nous estimons toutefois que le dispositif proposé ne permet pas d'atteindre cet objectif de manière pleinement satisfaisante et soulève plusieurs difficultés juridiques significatives. En conséquence, **nous émettons un avis réservé.**

Une première réserve tient à la nature même du mécanisme envisagé. Présenté comme une simple adaptation du régime du cumul d'activités, **le texte introduit en réalité une faculté nouvelle : celle pour une même personne d'exercer simultanément deux fonctions de directeur général au sein de deux communes distinctes.**

Or, une telle situation n'est pas aujourd'hui organisée par le Code. La fonction de directeur général est conçue comme un emploi à temps plein, exercé au sein d'une seule entité, et aucun dispositif n'en prévoit le partage entre plusieurs communes. Si l'intention du Gouvernement est d'ouvrir la possibilité pour deux communes de recourir au même directeur général, il apparaît qu'un régime spécifique devrait être élaboré à cette fin, plutôt qu'un aménagement des règles relatives au cumul d'activités, lesquelles n'ont pas été conçues pour appréhender une telle situation.

Au-delà de la référence aux fusions, le dispositif semble en réalité s'inscrire dans une logique plus large de rapprochement progressif entre administrations communales, sans qu'une procédure formalisée de fusion ne soit engagée ni même envisagée. Il institue ainsi un mécanisme de convergence organisationnelle reposant sur la désignation d'un même directeur général dans deux entités distinctes, indépendamment de toute décision institutionnelle préalable, de tout projet structuré ou de toute convention entre communes.

Notons, d'ailleurs, que dans le cadre d'une fusion annoncée, le nouveau dispositif n'apporte aucune plus-value puisque le CDLD organise déjà, sans recourir à un quelconque cumul de fonctions, la coordination administrative des fusions.

Le Code impose en effet aux conseils communaux des communes à fusionner de se concerter afin de désigner l'un des directeurs généraux comme « directeur général-coordonateur de la fusion au niveau administratif », chargé de mettre en œuvre la fusion.

Une deuxième difficulté concerne précisément le lien annoncé avec les projets de fusion.

L'exposé des motifs présente la mesure comme un instrument destiné à faciliter la préparation de futures fusions. Toutefois, ce lien ne se traduit pas dans les dispositions normatives. Le dispositif n'est subordonné ni à l'existence d'un projet de fusion, ni à la conclusion d'une convention entre communes, ni même à une démarche institutionnelle formalisée en ce sens. Il en résulte que **le mécanisme pourrait être mobilisé indépendamment de toute perspective de rapprochement, ce qui relativise la portée de l'objectif affiché.**

Ajoutons à cela que le mécanisme envisagé n'est assorti d'aucune exigence de contiguïté territoriale entre les communes concernées. Or, la fusion de communes suppose, en pratique et en droit, une continuité territoriale et une proximité structurelle des entités appelées à se regrouper.

En permettant le cumul de fonctions entre communes potentiellement éloignées et sans lien territorial, le dispositif s'écarte de la finalité qu'il entend pourtant servir.

Une troisième difficulté tient à l'absence d'encadrement de cette nouvelle situation. Le texte ne précise pas les modalités de désignation lorsque les deux communes procèdent simultanément au recrutement. Il ne prévoit aucune règle relative au temps de travail à consacrer à chacune des communes ni aucun plafond de prestations cumulées. Il ne règle pas davantage la question du traitement et de sa répartition entre les deux employeurs.

Ces lacunes ne sont pas accessoires. Elles touchent directement à la disponibilité du directeur général, à son indépendance ainsi qu'à la continuité du service public. Elles contrastent avec les régimes existants de fonctions communes, pour lesquels le législateur a prévu un encadrement précis de ces différents aspects.

Le dispositif en projet maintient par ailleurs, pour cette double fonction, le caractère temporaire et révocable de l'autorisation de cumul. Cette logique peut se comprendre lorsqu'il s'agit d'une activité accessoire. Elle apparaît en revanche beaucoup plus problématique lorsqu'elle conditionne l'exercice d'une seconde fonction de directeur général, laquelle constitue par nature un emploi permanent.

Le texte ne précise d'ailleurs pas les conséquences d'un retrait de l'autorisation. En pratique, il n'est pas clair de savoir quelle solution serait envisagée si l'intéressé souhaitait poursuivre l'exercice de sa seconde fonction. Cette incertitude fragilise la situation tant du directeur général que des deux communes concernées.

Le dispositif fait ainsi reposer l'exercice d'une fonction « permanente » sur une autorisation par nature précaire et révocable, sans organiser les effets concrets d'une telle articulation.

Enfin, le dispositif entre en contradiction manifeste avec un autre avant-projet du Gouvernement.

L'avant-projet de décret relatif aux grades légaux communs interdit en effet expressément au directeur général d'être le directeur général d'une autre commune ou du CPAS d'un autre ressort, la fonction ne pouvant être commune qu'à sa commune et au CPAS du même ressort (comme c'est déjà le cas pour les DF et les DGA); il en résulte une divergence de principes au sein de l'action gouvernementale : d'une part, une interdiction de l'exercice simultané de la fonction dans plusieurs communes ; d'autre part, une ouverture de cette même possibilité par le biais du cumul.

Nous ne nous opposons pas l'objectif de mutualisation des fonctions ou de préparation de projets de fusion. Toutefois, la voie retenue, à savoir une simple dérogation au régime du cumul d'activités, apparaît inadaptée et source d'insécurité juridique tant pour les communes que pour les directeurs généraux concernés.

Nous demandons dès lors que le dispositif soit supprimé ou revu en profondeur.

En parallèle de cette réflexion, nous relevons que le dispositif actuel du CDLD pourrait utilement être complété afin de mieux valoriser la fonction de directeur général adjoint dans le cadre des fusions. À cet égard, il pourrait être envisagé de permettre la désignation du directeur général adjoint en qualité de coordinateur de la fusion lorsque, pour des raisons tenant au contexte local, les directeurs généraux ne souhaiteraient pas ou ne seraient pas en mesure d'assumer cette mission.

Nous estimons qu'il devrait également être complété par un dispositif plus complet en faveur des grades légaux sortants, ne se limitant pas au seul maintien du niveau et du traitement, mais intégrant l'ensemble des garanties attachées à la fonction, notamment en facilitant l'accès ultérieur à un poste de grade légal.

Les remarques qui précèdent s'appliquent de manière comparable aux grades légaux des CPAS.

D. Procédure législative de fusion (APD I, art. 5-7)

Modification envisagée

L'article L1153-4 est entièrement remplacé et structuré en paragraphes.

Le projet de décret de fusion doit désormais mentionner le **district et le canton électoral** (hypothèse non prévue par le droit actuel lorsque les communes fusionnées n'en relèvent pas du même).

Le projet de décret de fusion octroie **d'office le titre de Ville** à la nouvelle commune si l'une ou plusieurs des anciennes entités en disposait, le Gouvernement signalant que le Conseil d'État, dans son avis n° 72.984/4 rendu pour la fusion de Bastogne et de Bertogne, ne s'était pas opposé à ce que le décret de fusion intègre d'emblée le titre de ville.

Deux articles nouveaux complètent le dispositif :

- L'article **L1153-5** impose au Gouvernement de déposer un projet de décret spécial lorsque les communes à fusionner ne relèvent pas de la même circonscription électorale régionale.
- L'article **L1153-6** impose que le décret de fusion et le décret spécial soient inscrits au vote **lors de la même séance du Parlement**, pour garantir une entrée en vigueur simultanée et éviter toute incohérence affectant le scrutin régional.

La règle de caducité (non-adoption dans les trois mois) est maintenue.

L'exposé des motifs rappelle deux garde-fous : le texte ne porte pas atteinte au droit d'initiative parlementaire, et le refus du Gouvernement de présenter une proposition de fusion est un acte administratif susceptible de recours devant le Conseil d'État.

Avis de l'UVCW

Ces modifications n'appellent pas de commentaire particulier de notre part.

E. Information des autorités fédérales et communautaires (APD I, art. 8)

Modification envisagée

Le nouvel article L1153-7 impose au Gouvernement d'informer **sans délai**, dès l'entrée en vigueur du décret de fusion, le Premier ministre, le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Justice, le Président de la Chambre et, le cas échéant (si l'article L1155-4 nouveau trouve à s'appliquer – conservation des armoiries... – voir plus loin), le ministre-Président de la Communauté française. La fusion impacte en effet les compétences fédérales (zones de police, zones de secours, cantons judiciaires, cantons électoraux – quatre textes fédéraux ont dû être modifiés pour Bastogne-Bertogne) et communautaires (reconnaissance des armoiries).

D'après le commentaire de l'article 8 de l'avant-projet de décret, « (...). *L'article a pour but de communiquer l'information utile aux autorités compétentes afin de leur indiquer qu'il convient de mettre à jour les législations et réglementations utiles.* ».

D'après le commentaire de l'article 8 de l'avant-projet de décret, « (...). *L'article a pour but de communiquer l'information utile aux autorités compétentes afin de leur indiquer qu'il convient de mettre à jour les législations et réglementations utiles.* ».

Avis de l'UVCW

L'information des autres niveaux de pouvoir qui devraient intervenir par voie législative ou réglementaire en suite d'un projet de fusion paraît en effet indispensable.

Ne serait-il toutefois pas utile d'envisager un libellé plus général, ou plus générique de cette disposition, pour ouvrir cette obligation d'information à tous les ministres qui pourraient le cas échéant être aussi impactés, si d'aventure de nouvelles réglementations apparaissaient ?

F. Concertation entre communes à fusionner (APD I, art. 9)

Modification envisagée

À l'article L1154-1, la fin de la période de concertation obligatoire entre les communes à fusionner court désormais jusqu'à la **date de fusion** (et non plus jusqu'à la date d'approbation par la tutelle du budget de la nouvelle commune).

Pour rappel, cette concertation vise à garantir la cohérence administrative des décisions.

La formulation actuelle n'était pas adaptée, l'approbation budgétaire intervenant postérieurement à l'installation du nouveau conseil.

Les exceptions à cette concertation obligatoire (gestion quotidienne, préjudice irréparable, procédures déjà entamées) sont inchangées.

Avis de l'UVCW

Cette modification n'appelle pas de commentaire particulier de notre part.

G. Succession juridique et patrimoine (APD I, art. 10)

Modification envisagée

L'article 10 envisage de modifier l'article L1155-11 du CDLD afin de « *sécuriser explicitement le principe selon lequel la nouvelle commune succède de plein droit à l'ensemble des droits et obligations des entités fusionnées, y compris les contrats en cours et les procédures de marchés publics engagées avant la fusion* ».

Avis de l'UVCW

Les modifications envisagées en matière de marché public, et plus largement de succession aux droits et obligations des communes, n'appellent pas de commentaire.

Relevons que les parts dont disposaient les anciennes communes dans les organismes paraloaux doivent être considérées comme des droits à transférer. Il en résultera un transfert de plein droit vers la nouvelle commune de l'ensemble des parts – habituellement prévues statutairement – dont disposaient les anciennes communes dans les organismes para locaux. Les organismes concernés seront attentifs à adapter, le cas échéant, leurs statuts afin de tenir compte de ce transfert automatique à la nouvelle commune.

H. Conservation du numéro d'entreprise et du numéro INS (APD I, art. 11)

Modification envisagée

Le nouvel article L1155-3 prévoit que la - nouvelle commune conserve **de plein droit** le numéro d'entreprise et le numéro INS de la commune fusionnée du directeur général-coordonateur.

C'est l'un des enseignements les plus concrets de la fusion de Bastogne-Bertogne : la création de nouveaux numéros a causé de nombreux problèmes pratiques et juridiques (ONSS, ONEM, mutuelles, AVIQ, TVA, relations fournisseurs, fusion des registres de population et données cadastrales).

La mesure déroge à l'article 4 de l'arrêté royal du 24 juin 2003 (non-transférabilité du numéro BCE) et se fonde sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 (pouvoirs implicites). L'exposé des motifs développe longuement la triple justification : nécessité à l'exercice utile de la compétence régionale, matière se prêtant à un régime différencié (hypothèse institutionnelle spécifique et encadrée), et impact marginal sur la législation fédérale (maximum 504 numéros concernés, dont une poignée seulement en pratique).

Avis de l'UVCW

Cette modification n'appelle pas de commentaire particulier de notre part.

I. Conservation des armoiries, sceaux et drapeaux (APD I, art. 12)

Modification envisagée

Le nouvel article L1155-4 prévoit que si la nouvelle commune porte un nom identique à l'une des communes fusionnées, elle conserve de plein droit les armoiries, sceaux et drapeaux de celle-ci, tels que reconnus en vertu du décret de la Communauté française du 5 juillet 1985.

Sans cette disposition, la nouvelle commune, entité juridiquement nouvelle, perdrait de facto ces attributs symboliques alors même qu'elle s'inscrit dans la continuité institutionnelle d'une commune dont elle reprend le nom.

Le Gouvernement se fonde sur la théorie des pouvoirs implicites pour justifier son action : l'incidence sur la compétence communautaire est marginale puisqu'aucune procédure de reconnaissance n'est créée ni modifiée, et que la nouvelle commune reste libre de solliciter ultérieurement une nouvelle reconnaissance.

Avis de l'UVCW

Cette modification n'appelle pas de commentaire particulier de notre part.

J. Composition du conseil communal (APD I, art. 13-15)

Modification envisagée

Deux points sont à retenir ici, selon nous :

L'article L1156-1 al. 2, consacré aux opérateurs électoraux, est **abrogé** (art. 14).

Pour rappel, cette disposition stipule que : *« Sont considérés comme opérateurs électoraux visés à l'article L4112-14, par. 2, 3°, 4° et 5° le directeur général-coordonateur, le bourgmestre et le collège communal, de la commune fusionnée dont le directeur général a été désigné comme directeur général-coordonateur. »*

Le Gouvernement justifie cette abrogation en considérant que la disposition était inopérante, la majorité des opérations électorales se déroulant avant la fusion, quand les communes sont encore distinctes. *« (...) Il n'apparaît donc pas pertinent que les tâches assignées aux directeurs généraux, bourgmestres et collèges communaux, soient effectuées, dans le cadre des opérations électorales, uniquement par le directeur général coordinateur, le bourgmestre et le collège communal de la commune fusionnée dont le directeur général a été désigné comme directeur général-coordonateur. »*.

Surtout, **le § 1^{er} de l'article L1156-2** est remplacé (art. 15) par une **garantie de représentation** : lorsque l'application des règles de fusion ne conduit pas à un conseil comptant au moins deux membres de plus que ce que prévoirait le droit commun (L1122-3), le conseil est composé de **deux conseillers supplémentaires** durant la première mandature. L'objectif est d'assurer une représentation démocratique renforcée, permettant d'assurer que la nouvelle commune dispose d'un conseil dont la composition reflète mieux l'élargissement institutionnel résultant de la fusion, et la diversité des anciennes communes, sans toucher au classement démographique général du CDLD.

Avis de l'UVCW

Sur la suppression des opérateurs électoraux

La motivation de cette suppression paraît logique et fondée. Le cas échéant, il pourrait s'avérer utile de préciser que les renvois au directeur général coordinateur demeurent pour les autres dispositions en matière de fusion.

Sur la garantie de représentation et l'augmentation temporaire du nombre de conseillers

Ici encore, la volonté du Gouvernement paraît louable.

Peut-on toutefois assurer que la solution retenue sera celle qui assurera au mieux la transition entre les anciennes communes et la nouvelle ? Qu'elle facilitera l'intégration politique des anciennes entités ?

L'exemple de Bastogne semble trop récent pour assurer que ce soit le cas (l'on n'a pas encore un ressenti prégnant et concret de tous les impacts de la fusion de 2024).

K. Composition du collège communal (APD I, art. 16)

Modification envisagée

Le nouvel article L1156-3 est le pendant, au niveau du collège, de la mesure prévue pour le conseil : lorsque la fusion ne produit pas un collège comptant au moins un membre de plus que ce que prévoit l'article L1123-9, la nouvelle commune bénéficie d'**un échevin supplémentaire** durant la première mandature.

La mesure vise une meilleure répartition des charges exécutives sur un territoire élargi, une population agrégée et des services à harmoniser.

La dérogation est présentée comme limitée, objectivée et ciblée, sans modifier l'économie générale de l'article L1123-9.

Ici aussi, il est fait état de faciliter une transition politique et administrative, en permettant de tenir compte de la diversité des anciennes communes fusionnées et d'assurer une représentation exécutive suffisante au sein du collège communal.

Avis de l'UVCW

Les mêmes questions se posent que sous le point précédent. Le seul ajout d'une unité au sein du collège ne nous paraît pas, à lui seul, garant de la prise en compte de la diversité des anciennes communes.

L. Blocages institutionnels — affaires courantes par le Gouverneur (APD I, art. 17 ; APD II, art. 9)

Modification envisagée

Le nouvel article L1156-4 comble un vide identifié par l'administration : le texte actuel ne prévoit **aucun régime d'affaires courantes** alors que la fusion fait disparaître de plein droit les anciens organes.

Deux cas de figure sont visés : l'impossibilité d'installer le conseil (recours électoral suspensif sans jugement définitif au 1^{er} janvier, ou force majeure) et l'impossibilité d'installer le collège (absence de pacte de majorité).

Dans ces hypothèses, le **Gouverneur expédie les affaires courantes** - notion interprétée selon la jurisprudence classique (gestion journalière, affaires en cours, affaires urgentes).

La mesure ne confère aucun pouvoir général de substitution politique ; elle s'applique d'ailleurs de droit durant la période naturelle entre le 1^{er} janvier et le premier jour ouvrable.

Les décisions du Gouverneur restent soumises à la tutelle régionale (le Gouverneur étant un organe provincial), les douzièmes provisoires s'appliquent, et les organismes monocommunaux sont placés en affaires courantes via L6111-10. Un mécanisme analogue est créé pour le CPAS (conseil de l'action sociale, président, bureau permanent) par le nouvel article L7121-7.

Avis de l'UVCW

L'on peut comprendre que l'on veuille éviter un vide juridique entre la fin de la gestion des affaires courantes par les organes sortants des communes à fusionner, soit le 31 décembre, et

- l'installation normale des organes de la nouvelle commune, le 1^{er} jour ouvrable suivant la date de la fusion, le 1^{er} janvier (application de droit de la disposition) ;
- la force majeure ou un recours électoral ;
- l'absence de pacte de majorité.

Est-ce toutefois la meilleure solution que de faire intervenir le Gouverneur en la matière, même si c'est seulement pour expédier les affaires courantes après le 31 décembre de l'année précédant la fusion ?

Elle nous semble à tout le moins poser question.

En effet, dans bon nombre d'autres dispositions des textes en projet, le Gouvernement a mis en avant sa volonté d'assurer une transition progressive et la plus proche possible des anciennes entités, à tout le moins dans la composition des organes nouveaux. Le Gouverneur rencontre-t-il ces objectifs ?

En outre, pour ce qui est des CPAS (voir avant-projet de décret, art. 10, insérant un article L7121-7 dans le CDLD), en cas d'impossibilité d'installer le conseil de l'action sociale, le président du CPAS, le bureau permanent, c'est aussi le Gouverneur qui expédie les affaires courantes jusqu'à leur installation.

Or, en vertu des articles 111 et 112 de la LO CPAS, le Gouverneur de province est l'autorité de tutelle d'annulation sur les actes des CPAS.

Il nous semble qu'il pourrait y avoir là un danger avéré de conflits d'intérêts, le gouverneur risquant de se retrouver à la fois juge et partie.

M. Fiscalité communale (APD I, art. 18 ; APD II, art. 6, § 2)

Modification envisagée

L'article 18 remplace l'article L1158-1 du CDLD, en prévoyant désormais qu'avant le 31 décembre de l'année des élections communales, les conseils communaux des communes à fusionner adoptent des règlements-taxes, en ce compris les taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et les centimes additionnels au précompte immobilier, et des règlements-redevances identiques. Il s'agit ainsi de préserver les recettes fiscales de la nouvelle commune fusionnée, au vu du principe de non-rétroactivité des taxes et des contraintes pratiques d'enrôlement des taxes additionnelles, de même que d'éviter un contentieux lié à l'application de taxes et taux distincts selon les parties de territoire.

Avis de l'UVCW

La modification est pertinente.

N. Budget et crédits provisoires (APD I, arts. 19 et 23 ; APD II, art. 6)

Modification envisagée

Le budget de la première année de la nouvelle entité devra être adopté par le conseil communal au plus tard le 31 janvier de l'exercice en cours. Dans l'intervalle, un mécanisme automatique de douzièmes provisoires sera instauré sur base de l'addition des crédits budgétaires de l'exercice précédent des communes fusionnées et ce, afin de garantir la continuité du service public et de sécuriser la gestion financière durant la phase de transition. Si cette date du 31 janvier venait à être dépassée, l'autorité de tutelle en prendra acte et accompagnera les communes n'ayant pas pu respecter cette obligation. Par ailleurs, les communes appelées à fusionner seront dispensées de déposer un budget provisoire à l'automne précédant la fusion.

Avis de l'UVCW

Cette modification n'appelle pas de commentaire particulier de notre part. En ce qui concerne le budget provisoire, rappelons par ailleurs que notre association revendique sa suppression pour

l'ensemble des communes à titre de simplification administrative¹ et non pas uniquement pour les communes appelées à fusionner.

O. Dotations régionales et Fonds des communes (APD I, arts. 20-21)

Modification envisagée

Les modalités de calcul relatives au Fonds des communes prévoyaient jusqu'ici que la dotation à la nouvelle commune serait obtenue en additionnant les dotations octroyées aux communes fusionnées, mais uniquement durant les deux exercices qui suivent la date de la fusion. Ce projet de décret garantit dorénavant que la quote-part définitive de la nouvelle entité ne pourra par ailleurs pas être inférieure au montant obtenu par l'addition précitée.

Le projet de décret définit également un mode de calcul pour les nouvelles entités en ce qui concerne les récentes dotations FERI et Dotation Grandes Villes instaurées depuis le 1^{er} janvier dernier. Il s'agit dans ces deux cas d'additionner les montants reçus par les deux anciennes entités en matière de FERI et/ou de Dotation Grandes Villes pour obtenir le montant qui reviendra à la nouvelle entité qui relèvera soit du FERI, soit de la Dotation Grandes Villes selon qu'elle totalisera moins ou plus de 50.000 habitants.

Avis de l'UVCW

Nous saluons cette nouveauté qui permet à la nouvelle entité d'avoir la garantie qu'elle ne pourra jamais recevoir moins au Fonds des communes que la somme des parts respectives des communes à fusionner. Nous comprenons pleinement la portée de ce mécanisme, qui constitue un incitant important à la fusion en sécurisant financièrement la situation des communes concernées.

Il n'est toutefois pas clair pour nous si le montant de référence pris en compte sera celui de l'exercice suivant la fusion ou celui de l'exercice antérieur. S'il s'agit du montant déterminé l'exercice suivant la fusion, ce montant de référence ne serait, dans ce cas, pas indexé, alors que la dotation de la nouvelle entité évoluerait chaque année. La portée réelle de cette garantie s'éroderait dès lors progressivement.

Nous soutenons dès lors pleinement le principe de cette garantie, en ce qu'elle constitue un levier essentiel d'encouragement aux fusions. Nous relevons toutefois que, si cette garantie devait conduire à maintenir la dotation des communes fusionnées à un niveau supérieur à celui résultant de l'application des critères objectifs de répartition, son financement ne peut intervenir au détriment des autres communes.

Le Fonds des communes constituant une enveloppe fermée, toute garantie accordée à certaines communes est, à défaut de financement complémentaire, susceptible de réduire les moyens disponibles pour les autres. Or, ni l'avant-projet ni son exposé des motifs ne précisent les modalités de financement de ce mécanisme.

Nous demandons dès lors que le Gouvernement garantisse simultanément ces deux objectifs : d'une part, assurer durablement le niveau de dotation des communes fusionnées conformément à l'objectif poursuivi par la réforme et, d'autre part, préserver la neutralité financière de celle-ci pour les communes qui ne fusionnent pas. Si la garantie devait générer un coût supplémentaire, celui-ci devrait être intégralement pris en charge par la Région, au moyen d'une majoration du Fonds des communes.

¹ Voir notre récent avis sur les projets de circulaires budgétaires 2027.

Quant aux modalités prévues relatives au FERI et à la Dotation Grandes Villes, elles n'appellent pas de commentaire particulier de notre part.

P. Dotation régionale au Fonds spécial de l'aide sociale (APD II, art. 8)

Modification envisagée

Comme pour le Fonds des communes, le projet de décret garantit dorénavant que la quote-part définitive octroyée au nouveau CPAS ne pourra pas être inférieure au montant obtenu par l'addition des dotations octroyées aux CPAS fusionnés sur la base des statistiques relatives à leur territoire, actualisées annuellement ou, à défaut, utilisées pour l'année de répartition de l'année de la fusion.

Avis de la Fédération des CPAS

À cet égard, la Fédération des CPAS émet l'avis suivant.

Si les principaux critères de répartition du FSAS sont globalement cumulables lors d'une fusion (travailleurs sociaux, revenu d'intégration, insertion professionnelle, services aux familles, hébergement, etc.), le coefficient correcteur fondé sur le nombre de bénéficiaires de l'intervention majorée (BIM) est recalculé pour la nouvelle entité. Ce recalcul peut conduire à une diminution de la dotation du CPAS fusionné par rapport à la somme des dotations antérieurement perçues par les CPAS concernés. Dans son Cahiers des Finances locales n°14 (*Comment la dotation au fonds spécial de l'aide sociale est-elle répartie entre les cpas wallons ? Analyse par clusters*, juillet 2023), le SPW a d'ailleurs mis en évidence plusieurs situations dans lesquelles une fusion pouvait se révéler financièrement défavorable pour le nouveau CPAS.

La garantie introduite par le projet de décret est donc à saluer favorablement pour le nouveau CPAS fusionné.

A contrario, si le nouveau CPAS fusionné devait voir sa dotation FSAS diminuée sur la base des critères objectifs (et pas du seul fait de la fusion) et si cette garantie devait être considérée comme un seuil minimum de dotation, cette mesure pourrait avoir un impact financier pour les autres CPAS wallons.

Le FSAS constitue en effet une enveloppe fermée dont la répartition est opérée entre l'ensemble des CPAS wallons. Toute augmentation ou garantie accordée à certains CPAS est donc susceptible de réduire les montants revenant aux autres CPAS.

Or, ni le projet de décret ni la note au Gouvernement ne précisent les modalités de financement de cette garantie ni la manière dont son coût éventuel sera supporté.

Si le mécanisme devait être financé à l'intérieur de l'enveloppe existante du FSAS, les CPAS non fusionnés pourraient être appelés à en supporter indirectement la charge par une diminution de leur quote-part.

Il est nécessaire que le Gouvernement précise explicitement les modalités de financement du mécanisme de garantie prévu pour les communes et CPAS fusionnés. Dans l'hypothèse où l'activation de cette garantie générerait un coût supplémentaire, celui-ci devrait faire l'objet d'un financement régional complémentaire afin de préserver la neutralité de la réforme pour les autres CPAS wallons.

Q. Bonus financier de fusion (APD I, art. 22)

Modification envisagée

A la suite du décret-programme du 26 mars dernier, l'usage du bonus financier, qui était jusqu'alors limité aux couvertures de charges de dette, a été étendu au financement d'investissements. Ce projet de décret précise quant à lui que le bonus financier fera l'objet d'un engagement budgétaire total par la Région lors du premier exercice de la fusion et sera inscrit comme droit constaté par la nouvelle commune au premier exercice de la fusion.

Avis de l'UVCW

Dans le cadre de son avis de 2019 relatif au projet de décret, notre association souhaitait que soit admis qu'une fois les dettes entièrement apurées, le solde du bonus puisse être octroyé à la commune le cas échéant afin qu'elle puisse couvrir d'autres dépenses. La modification intervenue en mars dernier qui étend son utilisation aux dépenses d'investissement est déjà un premier pas dans la bonne direction. Nous aurions néanmoins préféré que l'utilisation de ce bonus soit étendue à tout type de dépenses, qu'elles soient ordinaires ou extraordinaires.

Nous notons par ailleurs qu'il n'y a pas eu de modification quant à la façon dont est calculé le montant de ce bonus financier. Comme nous l'avons signalé dans le cadre de notre avis de 2019, l'incitant financier proposé reste donc plus ou moins persuasif, de par son montant, selon que les communes intéressées sont plus ou moins endettées. Et ce, même si, désormais, son usage ne sera plus limité au remboursement de dettes.

Rappelons par ailleurs que le montant du budget régional qui sera réservé aux bonus relatifs aux fusions qui prendront effet en 2031 n'a pas encore été défini. En 2022, le Gouvernement prévoyait de le fixer après l'évaluation des fusions de 2024 qui doit avoir lieu, selon l'article L1158-7, au plus tard le 31 décembre 2026. Aucun équivalent à l'article L1158-7 n'étant prévu dans ce projet de décret pour les futures fusions, les communes intéressées doivent-elles en conclure qu'il s'agira d'une enveloppe budgétaire ouverte ? Notre association plaide en faveur d'une telle enveloppe ouverte et insiste de manière générale pour qu'il y ait une prévisibilité en la matière afin que les communes puissent prendre leur décision de fusion en connaissance de cause.

R. CPAS — architecture du second décret (APD II, arts. 1-12)

Modification envisagée

Le dispositif est complété, pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution, par un second avant-projet organisant les conséquences de la fusion à l'égard des CPAS. Celui-ci harmonise les règles applicables aux CPAS sur celles, réformées, prévues pour les communes. Les dispositions utiles sont intégrées dans la septième partie du CDLD.

Avis de l'UVCW

Pour rappel, nous renvoyons au point L. du présent document pour ce qui concerne l'intervention du Gouverneur de province pour l'expédition des affaires courantes en phase transitoire. Nous renvoyons au point C. concernant le cumul de fonction pour les directeurs généraux.

Enfin, nous prenons acte de l'intégration dans la septième partie du CDLD des dispositions organisant les conséquences de la fusion à l'égard des CPAS.

III. Conclusion

Nous nous réjouissons de ce que le Gouvernement laisse aux communes le choix de s'engager ou non dans une procédure de fusion, dans le plein respect de l'autonomie locale. Nous saluons le fait qu'il ait souhaité améliorer les dispositions existantes à la lumière de l'expérience de la fusion de Bastogne et Bertogne, et considérons que bon nombre des mesures modificatives — au premier rang desquelles la fixation de la date de fusion au 1er janvier — vont effectivement dans le bon sens.

Nous accueillons tout particulièrement favorablement la garantie accordée à la nouvelle entité de ne jamais percevoir, au titre du Fonds des communes, un montant inférieur à la somme des parts revenant aux communes fusionnées, garantie transposée au Fonds spécial de l'aide sociale pour les CPAS.

Nous soulignons toutefois que la question de l'indexation de ces garanties demeure insuffisamment clarifiée et, surtout, que leur financement ne saurait intervenir au détriment des communes et des CPAS qui ne fusionnent pas : ces enveloppes étant fermées, nous demandons que tout coût supplémentaire soit intégralement pris en charge par la Région, de manière à concilier la sécurisation des entités fusionnées et la neutralité financière de la réforme pour les autres.

Dans le même esprit, nous saluons l'extension de l'usage du bonus financier aux dépenses d'investissement, tout en plaidant pour que son utilisation soit ouverte à tout type de dépenses et en relevant que ses modalités de calcul, inchangées, en font un incitant d'intensité variable selon le niveau d'endettement des communes.

Nous insistons sur la nécessité d'une réelle prévisibilité des moyens consacrés aux bonus des futures fusions et plaçons, à cette fin, pour une enveloppe budgétaire ouverte, seule à même de permettre aux communes de se prononcer en pleine connaissance de cause.

Nous émettons en revanche deux réserves.

La première porte sur le cumul de fonctions de directeur général. Nous ne nous opposons ni à la mutualisation des fonctions dirigeantes ni à l'objectif de préparation des fusions, mais la voie retenue nous paraît inadaptée à la nature de la fonction, déconnectée de toute exigence de projet de fusion ou de contiguïté territoriale, dépourvue d'encadrement et contradictoire avec les avant-projets relatifs aux grades légaux communs. Génératrice d'insécurité juridique tant pour les communes que pour les directeurs généraux, cette dérogation devrait, selon nous, être supprimée ou profondément revue.

Nous relevons par ailleurs que le Code gagnerait à mieux valoriser la fonction de directeur général adjoint dans le cadre des fusions.

La seconde réserve concerne l'intervention du gouverneur de province pour expédier les affaires courantes en cas de retard dans la mise en place des organes issus de la fusion. Si le souci d'éviter tout vide juridique est compréhensible, cette solution interroge au regard de la volonté, affirmée par ailleurs, d'assurer une transition au plus près des anciennes entités. Elle soulève, pour les CPAS, un risque avéré de conflit d'intérêts, le gouverneur étant simultanément l'autorité de tutelle d'annulation sur leurs actes.

Sous le bénéfice de ces observations, nous rendons un avis favorable sur l'économie générale des avant-projets, assorti des réserves et demandes de clarification développées ci-dessus.