



La fusion des communes (et des centres publics d'action sociale)

1. Introduction – contexte

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. Par communiqué de presse du mois de décembre 2018, la Ministre des Pouvoirs locaux, Valérie De Bue, annonçait que la fusion volontaire des communes était « en ordre de marche ».

Elle rappelait, à cette occasion, qu'en Wallonie, plus de six communes sur dix comptaient moins de 10.000 habitants, engendrant notamment des difficultés de financement des infrastructures lourdes.

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 création d'un nouveau CPAS.



Ce sont deux décrets du 2 mai 2019¹, 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 communes². 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.

A l'initiative de Monsieur Christophe Collignon, Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville, et en collaboration avec le SPW IAS, l'Union des Villes et Communes de Wallonie a mis, le 19 juillet 2022, à disposition de ses membres une nouvelle publication, le : « Vade-mecum à destination des Pouvoirs locaux pour une fusion volontaire réussie ».

Après la publication de tous les textes légaux organisant ladite fusion (A.G.W. 17.6.2022 et décr. 13.7.2022), il a paru essentiel à Monsieur le Ministre de démystifier ce saut dans l'inconnu et d'apporter réponses à une première série de questions légitimes dans le chef des pouvoirs locaux intéressés.

Aussi, ledit vade-mecum se veut-il un outil pratique – quels sont les points d'attention pour réussir sa fusion ? – mais également évolutif : si de nombreuses thématiques sont déjà traitées aujourd'hui, d'autres viendront s'ajouter en cours de vie de cette réglementation nouvelle.

2. L'incitant financier octroyé par la Région

Un bonus financier est accordé aux nouvelles communes issues des fusions réalisées à l'occasion du scrutin communal de 2024 et de 2030, et ce pour six exercices budgétaires. Ce bonus doit exclusivement être utilisé pour couvrir des charges de dettes.

Le montant de ce bonus est déterminé sur la base du montant des charges de dettes de chaque commune à fusionner, de leur CPAS et de leurs éventuelles régies autonomes au 31 décembre de l'année qui précède la proposition de fusion (c'est-à-dire en 2021 ou en 2027 selon la date de fusion envisagée) mais il est toutefois limité à un montant de 500 euros par habitant et de 20 millions d'euros par fusion sur la période 2025-2030 ou sur la période 2031-2036, selon la date de fusion envisagée.

¹ M.B. 17.9.2019.

² Un texte équivalent a été adopté pour la loi organique des CPAS



Pour financer ce bonus, la Région prévoira un montant maximum de 100 millions d'euros sur la période 2025-2030 pour ce qui est de l'ensemble des fusions intervenant à l'occasion des élections locales 2024. La répartition entre les communes bénéficiaires sera adaptée proportionnellement aux budgets disponibles.

Le bonus financier étant calculé sur la base du montant des charges de dettes financières des entités concernées, il sera moins incitatif à l'égard des communes qui seraient peu endettées.

Par ailleurs, ce bonus étant réparti sur la base d'une enveloppe fermée (du moins à ce jour pour les fusions qui feront suite aux élections locales de 2024), on notera que les communes qui souhaitent y prétendre n'ont aucune certitude, lors de leur prise de décision de fusionner, sur le montant de l'incitatif qui leur sera finalement octroyé. Pour le bonus lié aux élections 2030, il n'y a pour l'instant pas de limite de 100 millions pour garder l'attractivité de la mesure. Le montant sera établi en 2026 sur la base de l'évaluation du décret.

3. Les jalons nécessaires et les étapes légales de la fusion

A. Les jalons nécessaires avant l'opération de fusion

La fusion se prépare longtemps à l'avance si l'on veut la réussir.

Plusieurs réflexions ou actes doivent être accomplis, dont notamment :

- une analyse de la situation interne de chaque commune concernée : il faut s'assurer que la meilleure solution consiste en la fusion des entités. Pour ce faire, l'on pourra recourir à des outils d'analyse stratégique (AFOM), le cas échéant avec l'aide de consultants externes ;
- des négociations sont également indispensables, les accords politiques devront être clairs et complets ;
- une phase d'inventaire doit avoir lieu pour connaître la situation, la plus précise. L'on relèvera d'ailleurs que les deux décrets prévoient qu'un inventaire des biens meubles, immeubles, des marchés publics, des concessions et conventions des communes fusionnées est joint à la proposition de fusion. Un inventaire est également réalisé pour les CPAS fusionnés et joint à la proposition de fusion. Le modèle d'inventaire est fixé par le Gouvernement wallon, et doit être joint à la proposition commune de fusion (voir infra) ;

B. Les étapes légales de la fusion

Ces étapes sont listées dans les décrets.

1. La concertation

La fusion de communes implique la fusion de leurs CPAS. Compte tenu des implications qu'elle représente donc pour ces derniers, elle ne peut faire l'objet d'une décision des conseils communaux concernés qu'après avoir été soumise préalablement au comité de concertation installé dans chaque commune à fusionner.



2. La consultation de la population

Les conseils communaux peuvent, soit d'initiative, soit à la demande des habitants de la commune, décider de consulter les habitants des communes préalablement à la prise de décision selon les conditions et modalités reprises au titre IV du livre 1er de la première partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Notons que d'autres formes de consultation participative citoyenne peuvent être envisagées de manière à informer et associer les habitants des communes.

3. Les décisions de principe des entités concernées

La fusion des communes débute officiellement par une décision de principe motivée des conseils communaux qui la notifie au Gouvernement wallon. Dès cette notification communiquée, et afin d'organiser la fusion, les comités de direction des communes concernées se réunissent conjointement.

Se tiennent également des séances conjointes des comités de direction des centres publics d'action sociale concernés.

Les décisions de principe de procéder à la fusion impliquent de nombreuses conséquences, notamment en matière de personnel (e.a. désignation des grades légaux). Nous nous permettons de renvoyer les lecteurs aux décrets sur ce point.

4. Proposition commune et affaires courantes

Les conseils communaux adoptent une proposition commune de fusion (c-à-dire identique) et soumettent cette proposition au Gouvernement au plus tard le 31 octobre de la deuxième année précédant la date de la fusion, soit le 31 octobre 2022 pour les premières fusions.

À partir de l'introduction de la proposition commune de fusion jusqu'à la date de la fusion ou jusqu'au jour auquel le Gouvernement décide de ne pas donner suite à la proposition de fusion ou auquel le Parlement rejette le projet de décret de fusion, les actes des communes à fusionner ne sont pris qu'après une concertation obligatoire entre ces communes à l'exception des actes qui :

- 1° soit relèvent de la gestion quotidienne des affaires publiques ;
- 2° s'ils ne sont pas pris, risqueraient de causer un préjudice irréparable à la collectivité ;
- 3° constituent l'aboutissement normal des procédures entamées avant la notification par les conseils communaux de l'intention conjointe de procéder à une fusion au Gouvernement.

5. Décret de fusion

Au plus tard le 31 décembre de la deuxième année précédant la date de la fusion (soit le 31 décembre 2022 pour les premières fusions), le Gouvernement décide s'il présente la proposition de fusion comme projet de décret de fusion au Parlement.



Le projet de décret de fusion reprend le nom des communes à fusionner, la date de la fusion, le nom et l'indication des limites de la nouvelle commune et, au cas où les communes à fusionner ne relèveraient pas de la même province, la province à laquelle la nouvelle commune ressort.

Si le projet de décret n'est pas adopté par le Parlement dans les trois mois de son envoi par le Gouvernement, la proposition commune de fusion est considérée comme caduque.

Pour l'échéance 2024, c'est le décret du 19 mai 2023 (*M.B.* 23.6.2023) relatif à la fusion des communes de Bastogne et de Bertogne, qui officialise la fusion entre ces entités à la date du 2 décembre 2024, pour former une nouvelle commune, qui portera le nom de Bastogne. La nouvelle commune est autorisée à porter le titre de Ville.

Les limites de la nouvelle commune sont déterminées sur les limites extérieures actuelles des communes de Bertogne et de Bastogne telles qu'elles sont inscrites au cadastre. La limite intérieure entre les communes à fusionner disparaît.

6. Date de la fusion

La date de la fusion est le 1^{er} lundi de décembre qui suit les élections communales. À compter de ce jour, la nouvelle commune dispose de la personnalité juridique et les communes originelles sont supprimées.

La fusion de communes donne lieu à l'établissement de plein droit d'un nouveau CPAS à la création de la nouvelle commune. Les CPAS des communes fusionnées sont supprimés à la date de la fusion.

7. Mise en œuvre de la fusion – les principes généraux

À la date de la fusion, la nouvelle commune et le nouveau CPAS succèdent aux droits et obligations respectivement des communes et des CPAS fusionnés pour ce qui est des biens mobiliers, immobiliers, des marchés publics pour travaux, fournitures et services, des concessions de travaux et de services et des conventions qui lui ont été transférés, y compris aux droits et obligations découlant des procédures judiciaires et administratives en cours et futures.

Les arrêtés, règlements et ordonnances restent d'application dans les communes/CPAS fusionnées au territoire pour lequel ils ont été édictés, jusqu'au jour où ils sont abrogés par l'autorité compétente, au plus tard un an après la date de fusion (délai d'ordre).

