

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 fusions étant 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.

¹ M.B. 17.9.2019.

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 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 base du montant des charges de dettes de chaque commune à fusionner, de leur CPAS et de leurs éventuelles régies autonomes au 31 décembre 2021 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.

Pour financer ce bonus, la Région prévoira un montant maximum de 100 millions d'euros sur la période 2025-2030 (soit 16,67 millions d'euros maximum par année budgétaire). 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 base d'une enveloppe fermée, 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'incitant qui leur sera finalement octroyé.

Précisons enfin, qu'à ce jour, le bonus financier n'est prévu uniquement que pour les communes qui décideraient de s'inscrire dès la première « salve » dans le mécanisme de fusion, c'est-à-dire avant le 31 octobre 2022.

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 semble également nécessaire 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 Ier 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.

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).