Union des Villes
et Communes
de Wallonie asbl

Vade-mecum
à destination des pouvoirs locaux
pour une fusion volontaire réussie

Wallonie
intérieur
SPW

A toutes les communes / CPAS de langue française de la Région wallonne,

A l'initiative de Monsieur Christophe COLLIGNON, Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville, et en collaboration avec le SPWIAS, nous avons le plaisir de mettre à votre disposition le présent « *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, le présent 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 !

Tous les partenaires à cet outil restent à votre disposition pour toute explication complémentaire :

Cabinet du Ministre COLLIGNON : tél. : 081.81.08.00
SPWIAS : tél : 081.32.72.11
UVCW : cf. les rédacteurs des fiches, en fonction des matières abordées.

Bonne transition à toutes celles et ceux qui se lanceront dans l'aventure !

TABLE DES MATIERES

A. CONSIDERATIONS GENERALES

AVERTISSEMENT – MODE D'EMPLOI

Fiche Avertissement
Fiche Mode d'emploi

INTRODUCTION

Fiche Contexte
Fiche Textes légaux et champ d'application
Fiche Ligne du temps

B. BONUS FINANCIER

BONUS FINANCIER

Fiche Bonus financier

C. LES GRANDS PRINCIPES JURIDIQUES QUI S'APPLIQUENT A UNE FUSION

SUCCESSION AUX DROITS ET OBLIGATIONS

Fiche Patrimoine communal : biens mobiliers et immobiliers
Fiche Marchés publics de travaux, fournitures et services et concessions de travaux de services
Fiche Droits et obligations découlant des procédures judiciaires et administratives en cours et futures

MAINTIEN DE L'APPLICATION DES ARRETES, REGLEMENTS ET ORDONNANCES DANS LES COMMUNES FUSIONNEES AU TERRITOIRE POUR LEQUEL ILS ONT ETE EDICTES, JUSQU'AU JOUR OU ILS SONT ABROGES PAR L'AUTORITE COMPETENTE

Fiche Maintien de l'application des arrêtés, règlements, etc.

PROGRAMMES, PLANS, DOCUMENTS STRATEGIQUES, PLANOLOGIQUES, ETC.

Fiche Programmes et plans

SORT DES DOTATIONS REGIONALES

Fiche Sort des dotations régionales (fonds des communes, FRIC, etc.)

D. ELECTIONS

ELECTIONS

Fiche Elections

E. LES ETAPES DE LA FUSION

PRELIMINAIRES

Fiche Préliminaires (analyse de la situation interne – négociations – établissement d'un inventaire)

LES ETAPES LEGALES DE LA FUSION

Fiche Les étapes légales de la fusion

F. MISE EN ŒUVRE DE LA FUSION

PRINCIPES GENERAUX

Fiche Principes généraux

FONCTIONNEMENT, INTERDICTIONS, INCOMPATIBILITES

Fiche Fonctionnement, interdictions, incompatibilités

STATUT DES MANDATAIRES LOCAUX

Fiche Statut des mandataires

PERSONNEL ET ORGANISATION

Fiche introductive sur le personnel
Fiche Analyse des documents internes (régime de vacances annuelles, règlement de travail, statuts) - Avant fusion
Fiche Sort des conventions individuelles (contrats de travail, conventions de mise à disposition de personnel, travailleurs art. 60, grades légaux) – Avant fusion
Fiche Impact de la fusion concernant les emplois subventionnés et Pacte
Fiche Relations avec les prestataires et organismes externes - Avant fusion
Fiche Période de prudence – Procédures en cours – Avant fusion
Fiche Etablissement des nouvelles relations de travail - Après fusion
Fiche Adoption des documents de base (statuts, RT, organigramme, cadre) - Après fusion
Fiche Poursuite des procédures en cours – Après fusion
Fiche La pension de retraite des agents – Après fusion
Fiche Analyse des besoins nouveaux

FINANCES ET FISCALITE

Fiche Fiscalité communale
Fiche Gestion financière

SUPRA- ET PARACOMMUNALITE

Fiche paralocaux
Fiche Zones de police
Fiche Zones de secours

ÉLEMENTS OPERATIONNELS DE LA FUSION

Fiche Changements de noms de rues et adresses
Fiche Population

FICHE AVERTISSEMENT

Sylvie Bollen
Conseillère experte UVCW
https://www.uvcw.be/staff/5

Depuis la publication au *Moniteur belge* du 17 septembre 2019 du décret du 2 mai 2019, modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire de communes, et du décret du 2 mai 2019, modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique 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, certaines communes situées sur le territoire de la région de langue française peuvent d'ores et déjà être tentées de sauter le pas, tout en se demandant vers quoi elles vont ainsi s'engager.

C'est pour démystifier ce saut dans l'inconnu et tenter de répondre à une première série de questions que le présent vade-mecum a été élaboré. Il s'agit de mettre en avant les points d'attention pour réussir sa fusion.

Présenté sous forme d'un ensemble de fiches centrées sur la (ré)organisation (au sens large) mais aussi sur l'élaboration d'une gestion adaptée aux nouveaux paramètres de la commune résultant de la fusion, le présent ouvrage n'a pas vocation à l'exhaustivité. D'autres motifs justifient la non-complétude de ce vade-mecum :

- il y a certainement des questions qui ne sont, actuellement, pas parues problématiques ;
- certains points, relevant plus particulièrement des missions des communes, n'ont volontairement pas été abordés à ce stade, pour permettre un véritable « focus organisationnel » de la fusion des communes.

A toutes celles et tous ceux qui s'engagent dans cette démarche nous souhaitons une belle transition !

FICHE MODE D'EMPLOI

Sylvie Bollen
Conseillère experte UVCW
https://www.uvcw.be/staff/5

Le présent vade-mecum vous est présenté sous forme de fiches, abordant des thématiques spécifiques et permettant ainsi au lecteur d'étudier l'un ou l'autre des aspects de la fusion qu'il souhaite analyser. Schématiquement, il s'agit de tenter de répondre à la question *« A quoi dois-je penser, sur cette thématique, si je veux réussir ma fusion »* ?

Le titre de la fiche informe de la thématique y abordée.

Chaque fiche se présente suivant un plan identique, ou à tout le moins proche, reprenant :

- l'objet de la fiche ;
- les acteurs concernés par la thématique (tels que les organes compétents pour prendre les décisions concernées par la fiche, etc.) ;
- la réglementation en cause (Code de la démocratie locale et de la décentralisation, loi organique des CPAS et autres réglementations le cas échéant) ;
- le descriptif ou les enjeux ;
- les développements (à propos de ce que la fusion implique pour telle thématique, les points d'attention, les questions qui subsistent, etc.).

Un renvoi vers d'autres fiches, abordant des thématiques proches, est aussi renseigné.

Précisons encore : les CPAS étant directement impactés par la fusion des communes auxquelles ils sont liés, leur sort est abordé conjointement avec celui des communes, en pointant leurs éventuelles spécificités.

Bonne lecture !

FICHE CONTEXTE

Sylvie Bollen
Conseillère experte UVCW
https://www.uvcw.be/staff/5

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, « *La Wallonie plus forte* », et il y fut précisé que les fusions de communes sur base volontaire seraient « *… encouragées tant par des incitants financiers et réglementaires que par un support administratif et technique* ».

En Wallonie, plus de six communes sur dix comptent moins de 10 000 habitants, engendrant notamment des difficultés de financement des infrastructures lourdes.

Le Gouvernement wallon a dès lors décidé d'encourager les communes à fusionner sur base volontaire, pour atteindre une taille critique ; une reprise de dettes des entités était prévue comme incitant (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 était souhaitée pour le renouvellement des conseils communaux issus des élections locales de 2024.

Les 4 et 5 avril 2019 ont été respectivement déposés au Parlement wallon :

- le projet de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire de communes ;
- le projet de décret modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale dans le cadre de la fusion volontaire des communes et relativement à l'installation des conseils de l'action sociale.

Il s'agissait, 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 suite à 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.

Ces deux textes ont été adoptés en séance plénière du Parlement de Wallonie du 30 avril 2019.

Ils sont tous deux publiés au *Moniteur belge* du 17 septembre 2019.

FICHE TEXTES LÉGAUX ET CHAMP D'APPLICATION

Sylvie Bollen
Conseillère experte UVCW
https://www.uvcw.be/staff/5

Il s'agit :

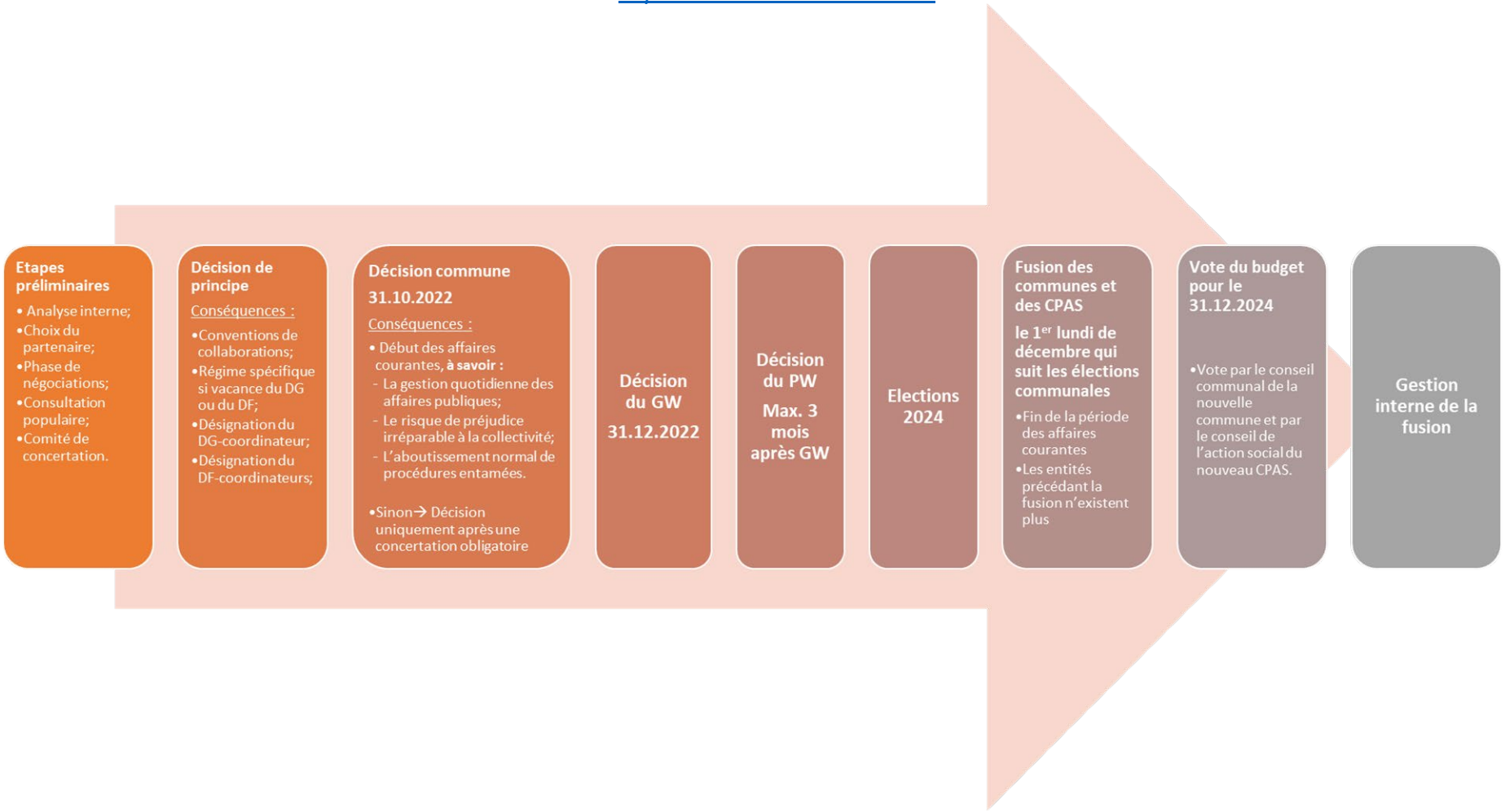
- du décret du 2 mai 2019 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire des communes (*M.B.*, 17.9.2019) ;
- du décret du 2 mai 2019 modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale dans le cadre de la fusion volontaire de communes et relativement à l'installation des conseils de l'action sociale (*M.B.*, 17.9.2019) ;
- du 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 ;
- du décret du 13 juillet 2022 modifiant certaines dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale en ce qui concerne la fusion volontaire de communes ;
- de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juin 2022 relatif à la fusion volontaire de communes ;
- de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juin 2022 relatif à la fusion volontaire de communes pour ce qui concerne les centres publics de l'action sociale.

Ces textes organisent le cadre de la fusion volontaire de communes situées sur le territoire de la région de langue française (et conséquemment de leurs CPAS). Ils ne s'appliquent donc pas aux communes germanophones.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

FICHE LIGNE DU TEMPS

Gaëlle De Roeck
Conseillère UVCW
https://www.uvcw.be/staff/302



© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

FICHE BONUS FINANCIER

Katlyn Van Overmeire
Conseillère experte UVCW
https://www.uvcw.be/staff/220

Pour les fusions volontaires réalisées à l'occasion des élections locales de 2024 et 2030, le Gouvernement octroie à la nouvelle commune fusionnée un bonus financier annuel à partir de l'exercice budgétaire qui suit la date de la fusion dont l'affectation est exclusivement réservée à couvrir des charges de dettes. Ce bonus est octroyé pour six exercices budgétaires[1].

Le bonus est calculé sur la base du montant des charges de dettes financières à l'égard d'institutions financières de chaque commune à fusionner, de leur CPAS et de leurs éventuelles régies communales autonomes au 31 décembre de l'année qui précède la proposition commune de fusion visée à l'article L1153-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD)[2].

Le bonus est accordé pour un montant maximum cumulé de 500 euros par habitant et de 20 millions d'euros maximum par fusion pour les six exercices budgétaires en question. Le nombre d'habitants à prendre en compte correspond à la population au 1er janvier de l'année qui précède la proposition commune de fusion visée à l'article L1153-3 du CDLD[3].

Dans les limites des crédits disponibles, il est institué, à charge du budget des dépenses de la Région, un montant maximum de 100 millions d'euros pour l'ensemble des six exercices budgétaires 2025 à 2030 pour ce qui est de l'ensemble des fusions intervenant à l'occasion des élections locales 2024. La répartition entre les communes bénéficiaires est adaptée au prorata du montant définitivement fixé dans le budget des dépenses de la Région. En cas de dépassement de ce montant, les bonus octroyés aux nouvelles communes sont réduits au marc le franc[4].

Au plus tard le 31 décembre 2026, le Gouvernement établit un rapport d'évaluation de l'exécution du décret pour ce qui est des fusions intervenant à l'occasion du scrutin local de 2024[5]. Afin de conserver l'attractivité de la mesure, la limitation de l'enveloppe de 100 millions d'euros n'a pas été appliquée aux fusions intervenant à l'occasion des élections locales de 2030. Cette évaluation servira de base à la planification des fusions à intervenir à l'occasion du scrutin local de 2030, en ce compris la planification de la charge budgétaire totale.

Le Gouvernement fixe les modalités relatives à l'octroi du bonus[6]. Un projet d'arrêté d'exécution est en cours d'adoption. Celui-ci précise que le montant des charges des dettes financières à prendre en compte correspond à la somme des dettes à long terme reprises dans les bilans des communes fusionnées, de leurs CPAS respectifs et de leurs régies communales autonomes au 31 décembre de l'année qui précède la proposition commune de fusion visée à l'article L1153-3 du CDLD. Il rappelle par ailleurs que le bonus financier est limité à 500 euros par habitant et à un maximum de 20 millions d'euros par fusion tant pour la période 2025-2030 liée aux fusions intervenant à l'occasion du scrutin local de 2024 que pour la période 2031-2036 liée aux fusions intervenant lors du scrutin local de 2030. Enfin, il précise que pour

[1] CDLD, art. L1158-6, al. 1.
[2] CDLD, art. L1158-6, al. 2.
[3] CDLD, art. L1158-6, al. 3.
[4] CDLD, art. L1158-7, § 1er.
[5] CDLD, art. L1158-7, § 2.
[6] CDLD, art. L1158-8.

calculer le plafond de 500 euros par habitant, il sera tenu compte de la population au 1er janvier de l'année qui précède la proposition commune de fusion visée à l'article L1153-3 du CDLD, publiée par l'Office belge de Statistique.

On relèvera de ce qui précède que l'importance de l'incitant financier dépendra en premier lieu du niveau d'endettement des communes concernées au 31 décembre 2021. Cet incitant étant calculé sur la base du montant des charges de dettes financières, il sera dès lors moins incitatif à l'égard des communes qui seraient peu endettées.

Par ailleurs, ce bonus étant réparti sur base d'une enveloppe fermée, 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. Le CDLD prévoit en effet que les bonus seront réduits proportionnellement sur base de l'enveloppe budgétaire disponible. Compte tenu des fusions envisagées à ce jour, les 100 millions d'euros prévus pour les fusions intervenant à l'occasion du scrutin local de 2024 semblent toutefois a priori être suffisants pour éviter cette réduction proportionnelle.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'article L1155-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) prévoit le principe suivant : « *A la date de la fusion, la nouvelle commune succède aux droits et obligations des communes fusionnées 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. Un inventaire des biens meubles, immeubles, des marchés publics, des concessions et conventions des communes fusionnées est joint à la proposition de fusion. Le Gouvernement établit le modèle d'inventaire* ».

FICHE PATRIMOINE COMMUNAL : BIENS MOBILIERS ET IMMOBILIERS

Alexandre Ponchaut
Conseiller UVCW
https://www.uvcw.be/staff/219

1. Objet de la présente fiche

Opérationnaliser le transfert du patrimoine mobilier et immobilier ainsi que des contrats en cours portant sur des meubles ou immeubles.

2. Acteurs concernés

- Conseil communal
- Collège communal

3. Réglementations en cause

Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), art. L1153-3, L1154-1 à L1155-2
Loi organique des CPAS (L.O. CPAS), art. 135*terdecies* à 135*quindecies*

4. Descriptif/enjeu(x)

Assurer un transfert harmonieux. Pour ce faire, un inventaire des meubles, des immeubles et des contrats en cours est essentiel. Il est également pertinent de relever les créances et dettes en cours concernant ce patrimoine. Ceux-ci permettront d'identifier au mieux les ressources dont dispose la commune et de les affecter au mieux après la fusion.

5. Développements

a. Avant la proposition de fusion

Les communes à fusionner doivent avoir une vision claire des biens mobiliers et immobiliers sur lesquels elles détiennent des droits. On vise non seulement les biens dont elles sont propriétaires mais également ceux qui ne lui appartiennent pas mais sur lesquels elles bénéficient de droits par le biais d'une convention (bâtiment loué par la commune par exemple).

L'inventaire porte tant sur les biens du domaine privé que ceux du domaine public de chacune des communes à fusionner. Il s'avère en outre pertinent qu'un relevé soit établi quant aux créances et dettes en cours concernant ce patrimoine.

L'article L1155-1, alinéa 2, du CDLD prévoit qu'« *un inventaire des biens meubles, immeubles, des marchés publics, des concessions et conventions des communes fusionnées est joint à la proposition de fusion. Le Gouvernement établit un modèle d'inventaire* ». L'inventaire ne portera donc pas uniquement sur les seuls biens mobiliers et immobiliers.

S'agissant de l'inventaire, il est renvoyé au modèle arrêté par l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juin 2022 relatif à la fusion volontaire de communes.

Selon l'article L1155-1, l'inventaire doit être joint à la proposition de fusion adoptée par le conseil communal au Gouvernement.

b. Pendant la période de concertation obligatoire mais seulement jusqu'à la date de la fusion

L'article L1154-1 du CDLD dispose qu'« *à partir de l'introduction de la proposition commune de fusion jusqu'à la date d'approbation par la tutelle du budget de la nouvelle commune 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 soit :*

- *relèvent de la gestion quotidienne des affaires publiques ;*
- *s'ils ne sont pas pris risqueraient de causer un préjudice irréparable à la collectivité; 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 conformément à l'article L1153-1.*

En cas de dissentiment entre les organes de concertation ou entre les organes communaux, le différend est tranché par l'autorité de tutelle définie au Titre Ier du Livre Ier de la troisième partie du présent Code ».

Concrètement, durant cette période, les conseils et collèges communaux devront se concerter avant la prise d'acte portant sur le patrimoine communal tel qu'une vente, une acquisition immobilière ou encore en vue de la constitution d'une servitude sur un bien appartenant à une des communes à fusionner.

Pour les actes relevant de la gestion quotidienne des affaires publiques, une telle concertation préalable n'est pas imposée. La cession de matériels de bureau déclassés, la mise à disposition d'une salle communale à titre précaire ou encore le choix d'un locataire peuvent être menés sans concertation.

Il n'est pas imposé de concertation pour les actes qui constituent l'aboutissement normal d'une procédure entamée avant la notification de l'intention conjointe de fusionner. On pense notamment à la passation des actes authentiques, pour lesquels la décision du conseil d'y procéder a été prise avant ladite notification.

Relevons enfin que, lorsqu'un litige porte sur des droits subjectifs civils, découlant des titres ou de propriétés, l'affaire devra être portée devant les cours et tribunaux. Il ne sera pas tranché par l'autorité de tutelle. Il s'agit là d'une application de la théorie de l'objet véritable et direct du recours.

c. A partir de la date de la fusion

Remarquons d'emblée que, s'agissant de la précision selon laquelle la nouvelle commune succèdera aux droits et obligations des communes fusionnées pour les procédures à venir, à notre sens, celles-ci reviendront immédiatement de droit à la nouvelle entité, les communes fusionnées étant supprimées à la date de la fusion.

Les meubles et immeubles appartenant aux différentes communes, ainsi que les contrats portant sur des biens mobiliers ou immobiliers, sont donc transférés à la nouvelle commune. Bien que le décret n'apporte aucune précision explicite d'un transfert de plein droit – ce qui peut être regretté -, ce transfert nous semble donc avoir lieu de manière automatique. Aucun acte ne doit dès lors être dressé, ni a fortiori faire l'objet d'une transcription à l'Administration Sécurité juridique (anciennement nommé Bureau des Hypothèques).

Relevons par ailleurs l'article L1155-2 du CDLD. Cet article précise que « *Les arrêtés, règlements et ordonnances restent d'application dans les communes 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* ».

Cette disposition vise donc également les règlements liés par exemple à l'occupation d'une salle communale. Les règlements existants avant la fusion sont voués à disparaître. Ils resteront toutefois en vigueur, sur le territoire respectif de chacune des anciennes communes fusionnées, aussi longtemps qu'ils n'ont pas été abrogés et remplacés par un règlement adopté par la nouvelle commune. Il appartient au conseil communal de se prononcer sur l'abrogation dans l'année qui suit la fusion.

Si les règlements n'ont pas été abrogés dans l'année qui suit la fusion, l'article L1155-2 du CDLD peut selon nous être lu de deux manières : soit les règlements sont abrogés d'office à l'issue du délai d'un an ; soit on considère que c'est la décision expresse d'abrogation qui doit intervenir dans l'année, sans qu'aucune sanction n'ait été formellement prévue.

Les travaux préparatoires du décret insérant cette disposition précisent quant à eux que le délai d'un an doit être considéré comme un délai d'ordre et non de rigueur, sans s'exprimer davantage sur les conséquences d'un dépassement du délai d'un an[1]. Il nous semble donc qu'une décision expresse d'abrogation doit intervenir, même si celle-ci a lieu après ce délai d'un an.

d. Et pour les CPAS ?

Compte tenu de la similitude du libellé des articles de la loi organique des CPAS avec les dispositions équivalentes du CDLD, les mêmes recommandations nous semblent pouvoir s'appliquer ici, les organes compétents en matière de gestion du patrimoine étant, pour le CPAS, le conseil de l'action sociale, le bureau permanent et, le cas échéant, un comité spécial.

[1] Proj. décr. modif. le CDLD en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire de communes, Commentaire des articles, *Doc. parl.*, *Parl. w.*, 2018-2019, n°1378/1, art. 19, p. 4.

FICHE MARCHÉS PUBLICS DE TRAVAUX, FOURNITURES ET SERVICES ET CONCESSIONS DE TRAVAUX DE SERVICES

Elodie Bavay
Conseillère UVCW
https://www.uvcw.be/staff/335

1. Objet de la présente fiche

Déterminer l'incidence de la fusion de communes sur le lancement, l'attribution et l'exécution des marchés publics et concessions des entités fusionnées ; pour ce faire, connaître tous les marchés lancés ou en cours ; établir si la nouvelle entité doit poser certains actes en vue de la reprise des contrats.

2. Organes décisionnels impliqués

- Conseil et collège des communes fusionnantes
- Conseil de l'action sociale et bureau permanent des CPAS fusionnants
- Le cas échéant, le directeur général ou un autre fonctionnaire des communes et CPAS fusionnants en cas de délégation à leur bénéfice des compétences du conseil en matière de marchés publics et concessions
- Conseil et collège de la nouvelle commune
- Conseil de l'action sociale et bureau permanent du nouveau CPAS
- Le cas échéant, le directeur général ou un autre fonctionnaire de la nouvelle commune et du nouveau CPAS en cas de délégation à leur bénéfice des compétences du conseil en matière de marchés publics et concessions

3. Réglementations en cause

- Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), art. L1154-1
- CDLD, art. L1155-1
- CDLD, art. L1222-3 à L1222-9
- Loi organique des CPAS (L.O. CPAS), art. 135*terdecies*, par. 3
- L.O. CPAS, art. 135*quaterdecies*
- L.O. CPAS, art. 84 à 84*quater*

4. Descriptif/enjeu(x)

Il s'agit de connaître l'état de tous les marchés publics et concessions au sein des communes à fusionner et des CPAS concernés pour permettre à la nouvelle commune et au nouveau CPAS de poursuivre les procédures de passation ou d'assurer le suivi de leur exécution, dès fusion.

Il s'agit également pour les communes à fusionner et les CPAS concernés d'anticiper la fusion par une concertation des organes décisionnels concernant la passation et l'exécution des marchés publics et concessions.

5. Développements

a. Dès la décision de principe, avant l'adoption de la proposition de fusion

Il convient que les communes et CPAS à fusionner aient une vision claire de l'ensemble de leurs marchés publics et concessions, afin de permettre la reprise de ces derniers, après fusion, par la nouvelle entité (poursuite de la procédure de passation, attribution ou conclusion ou renonciation, suivi de l'exécution, etc.).

Pour ce faire, l'article L1155-1, alinéa 2, du CDLD prévoit qu'« *un inventaire des biens meubles, immeubles, des marchés publics, des concessions et conventions des communes fusionnées est joint à la proposition de fusion. Le Gouvernement établit un modèle d'inventaire* ».

L'article 135*quaterdecies*, alinéa 2, de la loi organique des CPAS prévoit la même obligation de dresser un inventaire concernant les marchés et concessions des CPAS.

Les communes et CPAS à fusionner devront donc, préalablement à l'adoption de la proposition de fusion, dresser l'inventaire de leurs marchés et concessions, selon le modèle établi par le Gouvernement. Les communes et CPAS à fusionner veilleront à inventorier tous les marchés et concessions, en cours de passation ou en cours d'exécution, et ce dès l'instant où existe au moins une décision approuvant le choix de la procédure et les conditions du marché ou de la concession. Nous conseillons aux communes et CPAS de veiller à ce que l'inventaire reprenne également les marchés et concessions pour lesquels des consultations préalables ont été menées, bien qu'aucune décision relative aux choix de la procédure et des conditions du marché ou de la concession ne soit encore intervenue. En effet, ces consultations préalables sont susceptibles d'entraîner certaines obligations dans le chef du pouvoir adjudicateur, conformément à l'article 52 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, et à l'article 40 de la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession. En outre, nous conseillons aux communes et CPAS à fusionner de maintenir à jour cet inventaire jusqu'à la date de la fusion, afin de faciliter la reprise des contrats par la nouvelle entité.

Par ailleurs, il nous semble que dès que les communes s'accordent sur le principe d'une fusion, la passation de marchés conjoints pourrait être une option à envisager[1]. L'article 48 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics concerne les marchés conjoints. Cette disposition prévoit que deux ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs peuvent convenir de passer conjointement certains marchés spécifiques. Ce mécanisme, mis en œuvre avant la fusion, permettrait de prendre en compte les besoins des communes et CPAS concernés au sein d'un seul et même marché qui sera transmis, à la date de la fusion, à la nouvelle entité, comme nous le verrons ci-après. Cette technique permettrait, dans une certaine mesure, d'éviter à la nouvelle entité de devoir fonctionner avec plusieurs marchés en parallèle, de devoir procéder à des modifications de marchés pour les adapter à ses besoins, voire de devoir résilier ceux-ci. Les entités concernées pourraient également prévoir des clauses de réexamen dans les documents de leurs marchés et concessions permettant une modification en cours d'exécution ou la résiliation du marché ou de la concession et ses modalités. En outre, la durée des marchés et des concessions pourrait être adaptée au projet de fusion.

b. Pendant la période de concertation obligatoire mais seulement jusqu'à la date de la fusion

L'article L1154-1 du CDLD dispose qu'« *à partir de l'introduction de la proposition commune de fusion jusqu'à la date d'approbation par la tutelle du budget de la nouvelle commune 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*

[1] Le cas échéant, une des communes concernées pourrait également envisager de s'ériger centrale d'achat au bénéfice de l'autre commune et d'entités paralocales de ces communes. A la date de la fusion, la nouvelle commune demeurerait centrale au bénéfice des entités restantes.

fusionner ne sont pris qu'après une concertation obligatoire entre ces communes à l'exception des actes qui soit :

- *relèvent de la gestion quotidienne des affaires publiques ;*
- *s'ils ne sont pas pris risqueraient de causer un préjudice irréparable à la collectivité;*
- *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 conformément à l'article L1153-1.*

En cas de dissentiment entre les organes de concertation ou entre les organes communaux, le différend est tranché par l'autorité de tutelle définie au Titre Ier du Livre Ier de la troisième partie du présent Code ».

L'article 135*terdecies*, paragraphe 3, prévoit une règle de concertation similaire entre les CPAS des communes à fusionner. Les développements ci-après sont transposables aux organes des CPAS.

Pendant cette période, les conseils et collèges communaux devront donc en principe se concerter concernant les procédures de marchés publics et concessions.

Ainsi, par exemple, l'on ne doute pas de la pertinence d'une concertation entre communes à fusionner concernant l'opportunité de lancer, par exemple, un marché public de travaux impliquant des investissements non négligeables ou un marché ayant une durée de plusieurs années et engageant le fonctionnement de l'administration à long terme.

Relevons néanmoins que certains actes pourront être dispensés de ladite concertation en vertu de l'article L1154-1 : ceux qui relèvent de la gestion quotidienne des affaires publiques (l'on pense, par exemple, à une commande ponctuelle au sein d'un accord-cadre pour des fournitures de bureau ou la fourniture de papier, par exemple), ainsi que ceux qui, s'ils n'étaient pas pris, risqueraient de causer un préjudice irréparable à la communauté (l'on pense, par exemple, au lancement d'un marché concernant la réparation, en période hivernale, d'une chaudière dans une école ou une maison de repos, etc.), ou encore ceux qui 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.

Concernant spécifiquement les actes relevant de la gestion quotidienne, cette dernière notion pourrait s'avérer difficile à circonscrire en pratique.

La jurisprudence du Conseil d'Etat relative à la notion de « *gestion journalière* » pourrait apporter quelques indications à cet égard. En effet, avant sa modification par le décret du 17 décembre 2015[2], l'article L1222-3 du CDLD prévoyait la possibilité pour le conseil communal de déléguer ses compétences au collège notamment pour les marchés relatifs à la gestion journalière de la commune. Dans son arrêt n°230.716 du 1er avril 2015, le Conseil d'Etat a défini les marchés relatifs à la gestion journalière comme des marchés portant sur l'administration « *au jour le jour* » de la commune, par opposition à des marchés engageant son fonctionnement sur un plus long terme. S'agissant en l'espèce d'un marché relatif aux services juridiques d'un avocat, le Conseil d'Etat a estimé que *« la circonstance que les services de l'administration seraient régulièrement confrontés à des problèmes les amenant à consulter les avocats ainsi sélectionnés ne suffit pas à qualifier le marché d'acte de gestion quotidienne. Au contraire, en liant la commune pour plusieurs années avec un cabinet d'avocats déterminé pour chaque lot attribué, le collège a pris une décision susceptible d'influer durant plusieurs années sur la manière dont seront traitées des questions, parfois importantes, qui se posent de manière récurrente à l'administration. Une telle décision engage la gestion à*

[2] Décr. 17.12.2015 modif. le CDLD en vue de préciser les règles de compétences en matière de marchés publics communaux et provinciaux, *M.B.,* 5.1.2016, p. 117.

moyen ou long terme de la commune et s'oppose donc par nature à la notion de gestion journalière ».

La gestion « *journalière* » et la gestion « *quotidienne* » pourraient toutefois s'avérer être deux notions distinctes et la jurisprudence précitée ayant été rendue dans le cadre de l'application d'une disposition bien spécifique du CDLD, la définition donnée par le Conseil d'Etat peut, à notre estime, uniquement servir d'indice. Il conviendra de mener la réflexion, concrètement, au cas par cas.

Par ailleurs, l'on s'interroge sur ce qu'il convient d'entendre par *« l'aboutissement normal des procédures entamées avant la notification par les conseils communaux de l'intention conjointe de procéder à une fusion au Gouvernement* ». La décision d'attribution ou de renonciation à l'attribution d'un marché prise par le collège entre-t-elle dans cette catégorie, car elle constituerait l'aboutissement normal de la délibération d'approbation des conditions et du choix de la procédure, prise en amont, du conseil communal ? Qu'en est-il des décisions prises dans le cadre de l'exécution du marché (modifications de marché, réceptions provisoire et définitive, etc.) ? A notre estime, les décisions relatives à la sélection des candidats, à l'attribution du marché ou de la concession ou la renonciation à celle-ci tombent, de toute évidence, dans cette catégorie. Il semble en aller de même de l'approbation ou du refus d'accorder une réception provisoire ou définitive. Concernant la question de l'approbation d'un procès-verbal de manquement et l'application d'une mesure d'office le cas échéant, le risque d'un défaut d'exécution étant inhérent à tout contrat, ces mesures nous semblent également constituer « *l'aboutissement normal* » de la procédure. Peut-on, en revanche, considérer qu'une modification de marché constitue un « *aboutissement de procédure* » ? Dans l'affirmative, dans quelle mesure une modification de marché peut-elle être qualifiée d'aboutissement « *normal* » ? Les hypothèses de modifications de marché en cours d'exécution nous semblent donc demander davantage de prudence.

Enfin, dans le cas où les communes à fusionner appartiennent à des provinces différentes, le projet de décret de fusion présenté par le Gouvernement au Parlement au plus tard le 31 décembre de la deuxième année précédant la date de la fusion indique la province à laquelle la nouvelle commune appartiendra. Aussi, il convient de s'interroger sur le sort des contrats conclus entre, d'une part, la commune ou le CPAS qui quittera le territoire provincial en raison de la fusion et des entités, telles que des intercommunales ou des centrales d'achat, dont les activités seraient limitées au territoire de la province, d'autre part. Dans un tel cas, il conviendra d'être attentif au fait qu'une fois les limites de la province modifiées, les contrats concernés devront probablement être résiliés par ces entités, voire seront rendus caduques si l'appartenance de la commune ou du CPAS à la province faisait partie des conditions contractuelles. Il nous semble que la commune ou le CPAS à fusionner concerné(e) pourrait anticiper cette problématique en prenant contact, dès le projet de fusion déposé, avec les entités concernées.

c. A partir de la date de la fusion

L'article L1155-1 du CDLD règle notamment le sort des marchés publics et concessions : « *A la date de la fusion, la nouvelle commune succède aux droits et obligations des communes fusionnées 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.*

Un inventaire des biens meubles, immeubles, des marchés publics, des concessions et conventions des communes fusionnées est joint à la proposition de fusion. Le Gouvernement établit le modèle d'inventaire ».

La même disposition est reprise à l'article 135*quaterdecies* de la loi organique des CPAS. Les développements ci-après sont transposables aux organes des CPAS.

Les marchés et concessions des anciennes communes sont donc cédés à la nouvelle entité. A notre estime, ce transfert a lieu de plein droit, de sorte qu'aucune formalité n'est requise pour que les droits et obligations soient transférés à la nouvelle entité et pour que ce transfert soit rendu opposable aux tiers. Par ailleurs, à défaut de précision en sens contraire à l'article L1155-1 du CDLD, le transfert semble concerner tous les marchés et concessions, en cours de passation ou en cours d'exécution, et ce dès l'instant où existe au moins une décision approuvant le choix de la procédure et les conditions du marché.

Il résulte de ce transfert, par exemple, que les déclarations de créances émises dans le cadre de l'exécution d'un marché ainsi transféré et impayées par la commune fusionnée devront être honorées par la nouvelle entité. Il en résulte également que le collège de la nouvelle commune procèdera à l'attribution d'un marché ou d'une concession lancé(e) par la commune fusionnée, ou renoncera à son attribution en vertu de l'article 85 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, ou de l'article 56 de la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession.

Les éventuelles délégations de compétence consenties par les conseils communaux des entités fusionnées sur la base des articles L1222-3, paragraphes 2 et 3, L1222-6, paragraphes 2 et 3, L1222-7, paragraphes 3 et 4, et L1222-8, paragraphe 2, du CDLD n'ont, naturellement, plus cours tant que le conseil de la nouvelle entité n'a pas lui-même décidé d'approuver de telles délégations. Il en va, bien entendu, de même pour les délégations accordées par le conseil de l'action sociale sur la base des articles 84 et suivants de la loi organique des CPAS.

En pratique, la nouvelle entité pourrait, selon toute vraisemblance, se voir transférer plusieurs marchés ayant le même objet… ou presque. La nouvelle commune sera donc, dans un premier temps du moins, appelée à fonctionner avec ces différents marchés exécutés « en parallèle ». Dans le respect de la règlementation relative aux marchés publics et aux contrats de concession et des éventuelles clauses prévues par les documents du marché ou de la concession, la nouvelle commune pourrait, si nécessaire, procéder à des modifications de marché ou concession en cours d'exécution afin de les adapter à ses besoins (dans les limites des articles 37 à 38/19 de l'A.R. du 14.1.2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics ; articles 61 et suivants de l'A.R. du 25.6.2017 relatif à la passation et aux règles générales d'exécution des contrats de concession), voire résilier ceux-ci.

Il nous semble important que dès la date de la fusion, les adjudicataires et concessionnaires soient tenus informés du changement intervenu dans le chef du pouvoir adjudicateur.

FICHE DROITS ET OBLIGATIONS DÉCOULANT DES PROCÉDURES JUDICIAIRES ET ADMINISTRATIVES EN COURS ET FUTURES

Sylvie Bollen
Conseillère experte UVCW
https://www.uvcw.be/staff/5

1. Objet de la présente fiche

Déterminer l'incidence de la fusion de communes sur les litiges en cours au sein des entités fusionnées ; pour ce faire, connaître tous les litiges en cours et leur état d'avancement ; établir si la nouvelle entité doit poser certains actes (reprise d'instance, …) en vue de la préservation de ses droits.

2. Acteurs concernés

Organes décisionnels impliqués :

- collège et le cas échéant conseil des communes fusionnantes
- conseils de l'action sociale des CPAS fusionnants
- bureaux permanents des CPAS fusionnants
- collège et le cas échéant conseil de la nouvelle commune
- conseil de l'action sociale du nouveau CPAS
- bureau permanent du nouveau CPAS

3. Réglementations en cause

- Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), art. L1154-1
- CDLD, art. L1155-1
- CDLD, art. L1242-1
- Loi organique des CPAS (L.O. CPAS), art. 135*terdecies*, par. 3
- L.O. CPAS, art.135*quaterdecies*
- L.O. CPAS, art. 28, par. 1er, al. 4
- L.O. CPAS, art. 47, par. 1er, al. 2
- L.O. CPAS, art. 115
- L.O. CPAS, art. 115*quater*

4. Descriptif/enjeu(x)

Il s'agit de connaître l'état de tous les litiges en cours au sein des communes concernées, pour permettre notamment à la nouvelle entité de se prononcer quant à ceux-ci (par ex. décider à renoncer à poursuivre l'action).

Il faut donc, à notre estime, dresser l'inventaire des procédures en cours (même si l'article L1155-1 du CDLD ne mentionne pas d'inventaire pour les procédures judiciaires ou administratives). Il pourrait s'avérer intéressant que le Gouvernement élabore un modèle d'inventaire ici aussi.

L'élaboration d'un tel inventaire implique, selon nous, qu'y soient notamment précisés :

- l'objet du litige ;
- si la commune/le CPAS est demanderesse/eur/défenderesse/eur ;

- si la commune/le CPAS comparaît en justice par un avocat, par un membre du collège/bureau permanent, ou par un membre du personnel ;
- l'identification des autres parties à la cause ;
- la juridiction saisie ;
- le degré de l'instance (appel, …) ;
- l'état de la procédure (calendrier fixé pour l'échange de conclusions, date de plaidoiries, mise en délibéré, …).

5. Développements

a. Procédures judiciaires

1. Pendant la période de concertation obligatoire mais seulement jusqu'à la date de la fusion

Rappelons qu'en vertu de l'article L1154-1 du CDLD :
« *À partir de l'introduction de la proposition commune de fusion jusqu'à la date d'approbation par la tutelle du budget de la nouvelle commune 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 soit :*

- *relèvent de la gestion quotidienne des affaires publiques;*
- *s'ils ne sont pas pris risqueraient de causer un préjudice irréparable à la collectivité;*
- *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 conformément à l'article L1153-1.*

En cas de dissentiment entre les organes de concertation ou entre les organes communaux, le différend est tranché par l'autorité de tutelle définie au Titre Ier du Livre Ier de la troisième partie du présent Code »

Concrètement, cela signifie que, pendant cette période, les collèges communaux seuls (actions en défendant, référés, actions possessoires et actes conservatoires ou interruptifs de prescription ou de déchéance) ou les collèges communaux et les conseils (autorisation pour les actions en demandant) devront en principe se concerter pour tous les litiges judiciaires les concernant et naissant pendant cette période.

Relevons néanmoins que bon nombre des actes pour lesquels le collège peut intervenir seul pourront être dispensés de ladite concertation en vertu de l'article L1154-1, 2° (risque de préjudice irréparable à la collectivité si l'acte n'était pas posé : on peut penser notamment à un acte interruptif de prescription ou de déchéance). De même, pour les procédures déjà en cours avant cette période, en vertu du 3° (acte qui constitue l'aboutissement normal des procédures entamées avant la notification de l'intention conjointe de procéder à la fusion - on peut penser, par exemple, à l'acceptation des conclusions proposées par le conseil de la commune).

Concernant la décision de choisir le mode de comparution de la commune/du CPAS (avocat, membre du collège ou du bureau permanent, membre du personnel), il nous semble que celle qui interviendrait durant cette période serait soumise à concertation (sauf situations et procédure d'urgence).

2. A partir de la date de la fusion

L'article L1155-1 du CDLD le stipule expressément : « *A la date de la fusion, la nouvelle commune succède aux droits et obligations des communes fusionnées 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. (…) ».*

Remarquons d'emblée que, s'agissant de la précision selon laquelle la nouvelle commune succèdera aux droits et obligations des communes fusionnées pour les procédures à venir, à notre sens, celles-ci reviendront immédiatement de droit à la nouvelle entité, les communes fusionnées étant supprimées à la date de la fusion.
Il nous semble important que, dès la date de la fusion, les juridictions saisies soient informées des modifications intervenues pour la commune à la cause.

Faut-il pour autant que la nouvelle entité effectue une reprise d'instance ? Il semblerait que non, en tout cas pour ce qui est du contentieux en annulation devant le Conseil d'Etat (juridiction administrative). En effet : *« Modification de parties sans reprise d'instance. Il arrive que la procédure puisse se poursuivre sans reprise d'instance alors que la capacité ou même l'identité d'une partie s'est modifiée. (…). Une modification dans les attributions des pouvoirs publics entraîne substitution de l'autorité devenue compétente à celle qui l'était précédemment. Les règles relatives à la compétence des autorités administratives étant d'ordre public, le Conseil d'Etat procède d'office à la substitution, sans formalité. La situation se présente* ***quand des communes sont fusionnées*** *(…)* »[1].

Qu'en sera-t-il devant les cours et tribunaux ?

Même si nous n'avons pas trouvé de commentaire spécifique à ce sujet, il nous semble que le même raisonnement pourrait être tenu[2].

b. Recours administratifs

Vu la multiplicité des recours administratifs (recours tutelle, recours CADA, recours fiscal auprès du collège, etc.) il n'est pas possible de dresser ici la liste exhaustive de ceux-ci.

Un raisonnement analogue à celui suivi pour les procédures judiciaires nous semble pouvoir être recommandé.

c. Et pour les CPAS ?

Compte tenu de la similitude du libellé des articles de la loi organique du CPAS avec les dispositions équivalentes du CDLD, les mêmes recommandations nous semblent pouvoir s'appliquer ici, les organes compétents en matière d'actions judiciaires étant, pour le CPAS, le conseil de l'action sociale et le bureau permanent.

---

[1] M. Leroy, *Contentieux administratif*, 5e édition, Anthémis, Limal, 2011, p. 655.
[2] V. notamment G. de Leval, *Eléments de procédure civile*, 2ème éd., Larcier, Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, Bruxelles, 2005, note de bas de page n° 24, à propos de la succession des régions et communautés à l'Etat qui *« (…) a lieu de plein droit par l'effet direct de la loi et dans les conditions que celle-ci détermine ; toute reprise d'instance et toute action en intervention sont, à cet égard, sans objet (Liège, 8e ch., 9.1.1995, R.G. n°24.422/90)* ».

FICHE MAINTIEN DE L'APPLICATION DES ARRÊTÉS, RÈGLEMENTS, ETC.

Fiche rédigée par
le SPW Intérieur et Action sociale
https://interieur.wallonie.be/

Fiche à venir

FICHE PROGRAMMES ET PLANS

Sylvie Bollen
Conseillère experte UVCW
https://www.uvcw.be/staff/5

1. Objet de la présente fiche

Analyser le sort des différents plans, programmes, etc. sous le prisme de la fusion de communes, et attirer l'attention des équipes en place et futures sur les éléments qu'elles devront prendre en considération dans l'élaboration, la mise à jour ou la création de leurs programmes.

2. Acteurs concernés

Notamment, pour le Plan stratégique transversal (PST) :

- collège communal des communes fusionnées et de la nouvelle commune
- conseil communal des communes fusionnées et de la nouvelle commune
- directeur général des communes fusionnées et de la nouvelle commune (dans un premier temps, directeur général-coordinateur)
- directeur financier des communes fusionnées et de la nouvelle commune (dans un premier temps, directeur financier-coordinateur)
- codir des communes fusionnées et de la nouvelle commune
- conseil de l'action sociale des CPAS des communes fusionnées et du nouveau CPAS
- bureau permanent des CPAS des communes fusionnées et du nouveau CPAS
- directeur général des CPAS des communes fusionnées et du nouveau CPAS (dans un premier temps, directeur général-coordinateur)
- directeur financier des CPAS des communes fusionnées et du nouveau CPAS (dans un premier temps, directeur financier-coordinateur)
- codir des CPAS des communes fusionnées et du nouveau CPAS

Notamment, pour les autres plans :

- Commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM) des communes concernées (si elles existent)

Organes décisionnels impliqués avant et après fusion :

- collèges et conseils communaux
- conseils de l'action sociale et bureaux permanents

3. Réglementations en cause

Notamment :

- Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), art. L1151-1 et suivants
- CDLD, art. L1123-27 (Déclaration de politique communale – DPC, et PST), art. L1123-27/1 (Perspective de développement urbain - PDU)
- Loi organique des CPAS (L.O. CPAS), art. 27*ter* (PST), L.O. CPAS, chapitre XII*ter*
- Code du développement territorial (CoDT), art. D.II.5 à D.II.15
- décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, art. 16 à 23

○

4. Descriptif/enjeu(x)

Il s'agit de tenter de préciser le devenir des plans et différentes programmations, ou à tout le moins certaines d'entre elles, dans le cadre de la fusion volontaire des communes. Qu'en est-il d'un tel outil ? Peut-il persister ? Plusieurs plans peuvent-ils co-exister ? Tentons de répondre à ces questions.

5. Développements

a. Pour le PST

1. Le PST communal

A priori, les choses paraissent simples.

En effet, tant pour la déclaration de politique communale que pour l'adoption du programme stratégique transversal, les choses commencent après la désignation des échevins, soit après l'installation des conseils communaux issus des élections, et donc à partir de l'émergence de la nouvelle commune, émergeant de la fusion.

En effet, c'est dans les deux mois après la désignation des échevins (laquelle a lieu lors de la séance d'installation du conseil communal, par l'adoption du pacte de majorité) que le collège soumet au conseil communal la DPC.

Et c'est dans les six mois qui suivent la désignation des échevins que le collège présente au conseil communal, pour prise d'acte, son PST.

L'on vise donc, forcément ici, les organes de la nouvelle commune.

Quand bien même l'émergence de la nouvelle commune aura vu la suppression des communes originelles, s'agira-t-il de partir d'une page blanche, à l'instar de ce qui s'est passé pour bon nombre de communes en 2018, quand l'adoption du PST est devenue obligatoire pour toutes les communes ?

Nous ne le pensons pas. En effet, chacune des communes qui fusionnera aura développé, comme les autres, cet outil de gouvernance pluriannuel, avec ses objectifs stratégiques, opérationnels, ses actions, en fonction de ses moyens humains et financiers, spécifiques. Il n'est pas envisageable que la somme des énergies utilisées dans ce cadre devienne lettre morte.

Il nous semble donc que le projet de fusion apparaisse à tout le moins dans les PST communaux et de CPAS avant fusion.

Rappelons en outre le parcours « normal » du PST, hors fusion : il fait l'objet d'une évaluation par le collège communal au minimum à mi-législature et au terme de celle-ci. Pour cette dernière, le comité de direction constitue un rapport d'exécution dont le collège communal se saisit pour réaliser la dernière évaluation de la législature. Ce rapport d'exécution et cette évaluation sont transmis au conseil communal pour prise d'acte, dans le courant du premier semestre de l'année du renouvellement intégral des conseils communaux, ainsi qu'au collège communal issu des élections suivantes.

Une passation de pouvoirs a dès lors lieu en quelque sorte vers le nouveau collège communal, qu'il convient, à notre estime, d'assurer également en cas de fusion de communes.

Même si cette dernière évaluation pourrait être considérée comme étant « *l'aboutissement normal des procédures entamées avant la notification par les conseils communaux de l'intention conjointe de procéder à une fusion* » (notion d'affaires courantes ne nécessitant pas de concertation, en vertu de l'article L1154-1 du CDLD), il nous semble indispensable que le lien entre les PST des communes fusionnées et celui de la nouvelle commune fasse l'objet d'une due concertation en amont de la date de la fusion.

2. Le PST du conseil de l'action sociale

L'article 27*ter* de la loi organique des CPAS étant similaire aux dispositions équivalentes en droit communal, il nous semble que l'analyse qui précède peut également s'appliquer aux CPAS (compétence du conseil de l'action sociale, et le cas échéant du bureau permanent).

b. Autres plans, schémas et stratégies

A côté des documents cités, les communes ont la faculté et, parfois, l'obligation, d'adopter des schémas, plans, stratégies ou documents d'orientations portant sur tout ou partie du territoire communal. Se pose alors la question de la pérennité de ces documents existants en cas de fusion. Pour chaque instrument, un retour à la règlementation et une évaluation méthodique devra être menée. En l'état, et après un bref screening, constatons que sans une adaptation des textes, la légalité des documents existants est menacée.

Les principaux documents à prendre en considération sont :

- le schéma de développement communal
- les guides communaux d'urbanisme
- le schéma communal de développement commercial
- le plan communal de mobilité
- le plan communal de développement de la nature
- le programme communal de développement rural
- l'inventaire communal du patrimoine
- …

A titre d'exemple, prenons le schéma communal de développement commercial qui est un document d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programmation du développement commercial de l'ensemble du territoire communal. Comme précisé dans les articles 15 et 17 du décret du 5 février 2015, ce schéma est d'application « pour l'ensemble du territoire communal ». En cas de fusion, il conviendra de se poser la question soit :

- de la validité d'un schéma qui ne porterait que sur une partie du nouveau territoire ;
- de la « complémentarité » des schémas existants au sein des communes concernées. Sur ce point, mentionnons que « *lorsque les circonstances le requièrent, plusieurs communes peuvent élaborer en concertation, chacune pour ce qui la concerne, un schéma communal de développement commercial* ». Cependant, dans ce cas, le rapport sur les incidences environnementales est commun et porte sur les incidences des différents projets de schémas et les conseils communaux désignent la même personne pour l'élaboration des projets de schémas. La validité des schémas existants est donc posée puisque ces formalités n'auront pas été accomplies.

FICHE SORT DES DOTATIONS RÉGIONALES (FONDS DES COMMUNES, FRIC, ETC.)

Fiche rédigée par
le SPW Intérieur et Action sociale
https://interieur.wallonie.be/

1. Objet de la présente fiche

Analyser le sort du financement général des communes et CPAS, en particulier du Fonds des communes et du Fonds spécial de l'aide sociale (FSAS) en cas de fusion des communes.

2. Acteur(s) concerné(s)

- Collège communal des communes fusionnées et de la nouvelle commune
- Conseil communal des communes fusionnées et de la nouvelle commune
- Directeur général des communes fusionnées et de la nouvelle commune
- Directeur financier des communes fusionnées et de la nouvelle commune
- Codir des communes fusionnées et de la nouvelle commune
- Conseil de l'action sociale des CPAS des communes fusionnées et du nouveau CPAS
- Bureau permanent des CPAS des communes fusionnées et du nouveau CPAS
- Directeur général des CPAS des communes fusionnées et du nouveau CPAS
- Directeur financier des CPAS des communes fusionnées et du nouveau CPAS
- Codir des CPAS des communes fusionnées et du nouveau CPAS

3. Réglementations en cause

- Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), art. L1332-1 à L1332-26
- Arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009 fixant les critères objectifs de répartition du Fonds spécial de l'aide sociale revenant aux centres publics d'action sociale de la Région wallonne à l'exception des centres publics d'action sociale de la Communauté germanophone

4. Descriptif/enjeu(x)

Il s'agit de préciser l'impact d'une fusion sur le Fonds des communes et le FSAS.

5. Développements

a. Généralités

Concernant la dotation Fonds des communes, étant donné qu'elle est répartie au cours de l'exercice N sur la base de statistiques relatives aux exercices N-1 ou N-2, le décret fusion[1] prévoit que « *durant les deux premiers exercices qui suivent la date de fusion, les dotations octroyées à la nouvelle commune conformément aux articles L1332-8, L1332-9, L1332-24, L1332-25 et L1332-26 sont obtenues en additionnant les dotations octroyées aux communes fusionnées 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 date de fusion*».

[1] Art. 46 du décret fusion - art. L1158.4 du CDLD.

Par conséquent, cela signifie que la dotation au Fonds des communes sera actualisée sur la base des statistiques de la nouvelle commune à partir de la troisième année suivant la fusion.

Aucun article similaire concernant le Fonds spécial de l'aide sociale n'est prévu dans le décret fusion. Il en résulte donc que c'est uniquement durant l'année qui suit la date de fusion, et non durant deux ans, que la dotation octroyée sera la somme des dotations octroyées 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 date de fusion.

Brièvement, rappelons que ces deux mécanismes de financement reposent sur une enveloppe fermée répartie sur la base d'un ensemble de critères tentant de répondre au mieux aux besoins de financement de l'entité.

Ce principe d'enveloppe fermée signifie que la modification des données d'une commune servant au calcul se traduit par une modification de la dotation pour d'autres communes. Par exemple, dans le cadre du Fonds des communes, l'augmentation de la fiscalité additionnelle d'une commune entraîne une diminution de la dotation d'autres communes, toute autre chose restant égale par ailleurs.

Une fusion des communes et CPAS se traduira par un impact différent selon le type de critères et de données utilisées pour le calcul de la dotation.

Dans le cas de l'étude d'une fusion, le mieux est de demander une simulation d'impact au SPW Intérieur et Action sociale sur le Fonds des communes et FSAS.

b. Fonds des communes

Outre la dotation minimale garantie, le Fonds des communes est réparti selon 5 critères :

- péréquation fiscale
- externalités
- chef-lieu
- densité de population
- logement

A noter qu'en ce qui concerne la dotation minimale garantie, dont le poids dans l'enveloppe diminue chaque année de 5 % jusqu'en 2028, la fusion entraînera simplement la somme des dotations minimales des communes qui fusionnent.

1. Péréquation fiscale

Ce critère n'est accessible qu'aux communes dont le potentiel fiscal est inférieur au potentiel fiscal moyen régional.

Ainsi, la fusion de communes pourrait signifier la fin de l'éligibilité à ce critère dès lors que le potentiel fiscal de la nouvelle entité serait supérieur au potentiel fiscal moyen.

2. Externalités

A nouveau, la politique fiscale en matière de taux des additionnels IPP et PRI menée par la nouvelle entité impactera la dotation.

3. Chef-lieu

Concernant la dotation chef-lieu (seulement octroyée au chef-lieu d'arrondissement et de province), la fusion entre communes n'a pas d'impact dès lors que les communes font partie d'un même arrondissement administratif.

Si une fusion devait être permise entre communes issues d'arrondissements administratifs différents, le calcul de la dotation pourrait alors être impacté si cette fusion faisait perdre ce rôle de chef-lieu à l'une des communes concernées par la fusion.

4. Densité de population

De même que la péréquation, ce critère n'est accessible qu'aux communes dont la densité de population est inférieure à la densité moyenne régionale.

Dès lors qu'une commune perçoit cette dotation et fusionne avec une autre commune, sa densité de population va changer et impacter la dotation des communes fusionnées.

5. Logements publics ou subventionnés

Pour rappel, la dotation « logements » est composée de deux tranches :

- une tranche stock : bénéficie aux communes dont le ratio logement est supérieur ou égal à 10 % ;
- une tranche bonus : bénéficie aux communes dont le ratio logement est inférieur à 10 %.

L'entité nouvellement créée pourrait ou non respecter le seuil de 10 % de logements publics et dès lors se retrouver dans l'une ou l'autre tranche, voire être exclue du mécanisme de financement de dotation « logements publics » suivant l'existence ou non d'un plan d'ancrage.

6. Dotation complémentaire

Enfin, le CDLD[2] prévoit une dotation complémentaire aux communes pour lesquelles la quote-part dans le Fonds est inférieure à la quote-part de l'année de répartition 2008, moyennant le respect de certaines conditions, à savoir bénéficier de la dotation logements et ne pas présenter des taux additionnels IPP et PRI inférieurs à ceux de 2008.

La dotation complémentaire étant à charge du budget régional l'année suivante de l'année de répartition, dans l'hypothèse où les communes qui fusionnent bénéficiaient de cette dotation complémentaire, la nouvelle entité bénéficiera à son tour, les deux premières années de son existence, de la somme de ces dotations complémentaires. Ensuite, ça dépendra du montant perçu comme dotation au Fonds des communes par la nouvelle commune. Si la dotation est inférieure à la somme des dotations 2008 des communes fusionnées, elle bénéficiera de la différence, à condition d'également rencontrer les deux conditions précitées.

c. Fonds spécial de l'aide sociale

Le Fonds spécial de l'aide sociale est réparti selon 6 critères :

- dotation Centre urbain
- dotation Travailleurs sociaux
- dotation Intégration sociale et insertion professionnelle
- dotation Famille et bien-être

[2] CDLD, art. L1332.24 à L1332.26.

- dotation Hébergement
- coefficient correcteur

Concernant le premier critère, la dotation sera impactée dès lors que la fusion des communes génère la création d'une commune de plus de 50 000 habitants.

La dotation « travailleurs sociaux » est répartie au prorata du nombre total de travailleurs sociaux statutaires ou contractuels. La nouvelle entité verra donc sa dotation évoluer en fonction du nombre de travailleurs sociaux ETP qu'elle emploie.

La dotation intégration sociale et insertion professionnelle dépendra du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration pris en charge par le nouveau centre d'une part, et le nombre total de jours prestés ou assimilés par les personnes sous contrat « articles 60, §7 et 61[3] » d'autre part.

La dotation Famille et bien-être évoluera en fonction du nombre d'heures pour l'aide aux familles, du nombre de repas servis et du nombre d'infirmières occupées en ETP du nouveau centre.

La dotation Hébergement sera répartie au prorata du nombre de lits de MR et MRS, de lits agréés pour enfants mineurs et du nombre de places en abris de nuit agréés par la Région wallonne sur le territoire du nouveau centre.

Enfin, concernant le coefficient correcteur, il correspond au rapport entre, d'une part, le nombre par habitant de bénéficiaires de l'intervention majorée de l'assurance de la commune siège du centre et, d'autre part, le nombre par habitant de bénéficiaires de l'intervention majorée de l'assurance de la Région wallonne[4]. Il ne peut jamais être inférieur à 0,70. Par conséquent, la dotation FSAS pourrait augmenter ou diminuer suivant l'évolution du rapport entre le nombre de BIM par habitant de la commune et celui de la Région wallonne.

[3] L.O. CPAS.
[4] À l'exception des communes situées sur le territoire de la Communauté germanophone.

FICHE ELECTIONS

Fiche rédigée par
le SPW Intérieur et Action sociale
https://interieur.wallonie.be/

1. Introduction

La présente fiche vise à répondre aux questions pratiques qui se posent concernant l'organisation des élections communales et provinciales en cas de fusion volontaire de communes. La fiche précise par ailleurs les particularités applicables à l'élection des membres du conseil de l'action sociale du nouveau CPAS.

La fiche aborde cinq thématiques :

- l'établissement des chiffres de population et le nombre de mandats électifs (point 2) ;
- l'impact d'une fusion de communes sur les élections provinciales (point 3) ;
- l'impact d'éventuels recours (introduits contre l'élection) sur la date de la fusion (point 4) ;
- l'organisation des élections communales pour les communes fusionnées (point 5) ;
- l'élection des membres du conseil de l'action sociale du nouveau CPAS (point 6).

Au sens de la présente fiche, il faut entendre par :

- *Code* : le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) ;
- *communes fusionnées* : les communes originelles, visées dans le décret de fusion, conformément à l'article L1151-2, 4°, du Code ;
- *nouvelle commune* : la commune créée en vertu du décret de fusion, conformément à l'article L1151-2, 5°, du Code ;
- *décret de fusion* : le décret sur la base duquel des communes sont supprimées et une nouvelle commune est créée dont les frontières sont fixées, conformément à l'article L1151-2, 1°, du Code ;
- *loi organique* : la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale (L.O. CPAS) ;
- *nouveau CPAS* : le centre public d'action sociale desservant la nouvelle commune, conformément à l'article 135d*ecies*, 8°, de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale.

Les dispositions de la quatrième partie du Code qui sont citées dans cette fiche sont les dispositions actuelles de la quatrième partie du Code.

2. Etablissement des chiffres de population et nombre de mandats électifs

L'article L1156-2, paragraphe 1er, du Code, énonce : « *Le nombre de membres du conseil communal, du collège communal ainsi que les traitements des bourgmestre et échevins de la nouvelle commune sont déterminés sur base du nombre d'habitants de la nouvelle commune conformément à l'article L1121-3* ».

L'article L1121-3, alinéa 1er, du Code, prévoit que *« la classification des communes conformément aux articles L1122-3 et L1123-9 est mise en rapport avec le chiffre de la population par le Gouvernement lors de chaque renouvellement intégral des conseils communaux. Le nombre d'habitants à prendre en considération est le nombre de personnes*

inscrites au Registre national des personnes physiques ayant leur résidence principale dans la commune concernée à la date du 1er janvier de l'année du renouvellement intégral ».

L'article L1121-3, alinéa 3, du Code, dispose : « *Les chiffres de la population des communes de la Région, établis conformément à l'alinéa 1er, sont publiés au Moniteur belge, par les soins du Gouvernement, au plus tard le 1er mai de l'année durant laquelle le renouvellement intégral des conseils communaux a lieu* ».

L'article L1122-3, alinéa 1er, fixe le nombre de conseillers communaux en fonction du nombre d'habitants de la commune.

L'article L1123-9 établit le nombre d'échevins en fonction du nombre d'habitants de la commune.

Il résulte de ceci qu'au 1er janvier de l'année des élections ordinaires, le nombre d'habitants dans chaque commune sert à déterminer le nombre de mandats d'échevins et de conseillers communaux. Ces chiffres sont publiés au *Moniteur belge* au plus tard le 1er mai de l'année des élections ordinaires.

En vertu des articles L2212-5, alinéas 2 et 4, du Code, le même mécanisme existe au niveau provincial. Toutefois, en plus, en vertu de l'article L2212-6, alinéa 3, seconde phrase, l'établissement des chiffres de population sert également à déterminer la répartition des conseillers provinciaux entre les districts électoraux, ces derniers correspondant aux circonscriptions pour l'élection provinciale, conformément à l'article L4112-2, paragraphe 1er, alinéa 3, du Code.

Quatre arrêtés[1] du Gouvernement wallon établissent le classement des communes et provinces, la répartition des conseillers provinciaux par province et la répartition des conseillers provinciaux par districts électoraux :

- arrêté du Gouvernement wallon du 8 mars 2018 déterminant le nombre de conseillers provinciaux à élire par province en fonction des chiffres de population arrêtés à la date du 1er janvier 2018 ;
- arrêté du Gouvernement wallon du 8 mars 2018 portant répartition des conseillers provinciaux entre les districts électoraux ;
- arrêté du Gouvernement wallon du 8 mars 2018 établissant par province et par commune les chiffres de la population au 1er janvier 2018 ;
- arrêté du Gouvernement wallon du 8 mars 2018 portant classification des communes en exécution de l'article L1121-3, alinéa 1er, du CDLD.

La fusion de communes pose question quant à l'établissement des chiffres de population à la date du 1er janvier 2024 afin de déterminer le nombre de mandats de conseillers communaux et d'échevins de la nouvelle commune.

Ce sera l'addition des chiffres de population des communes fusionnées qui donnera le chiffre de population de la nouvelle commune. Le reclassement de la nouvelle commune déterminera le nombre de mandats de conseillers communaux et d'échevins à pourvoir. C'est ce qu'énonce l'article L1156-2, paragraphe 1er, du Code.

Exemple : les communes A et B ont décidé, au plus tard le 31 octobre 2022, de fusionner, formant ainsi à terme la nouvelle commune C. Le chiffre de population de la commune A au

[1] Le contenu de ces arrêtés, y compris leurs annexes, sera à terme repris dans le Code réglementaire wallon de la démocratie locale et de la décentralisation et formera les articles R1121-3-1, R1121-3-2, R2212-5-1, R2212-5-2 et R2212-6 ainsi que les annexes se rapportant à ces articles.

1er janvier 2024 est de 16 327 habitants, celui de la commune B, à la même date, est de 7 126 habitants. Il y a 25 conseillers communaux et cinq échevins dans la commune A, 19 conseillers communaux et quatre échevins dans la commune B. Le chiffre de population de la nouvelle commune C sera donc égal, au 1er janvier 2024, à 23 453 habitants, ce qui donnera 27 mandats de conseillers communaux et 6 mandats d'échevins.
Les chiffres de population à la date du 1er janvier 2024 sont établis par les services du Registre national, mais il n'est pas nécessaire que l'addition des chiffres de population soit réalisée directement par eux. A partir des chiffres de population des communes fusionnées, le tableau qui établira le chiffre de population par commune, ainsi que le tableau qui établira la classification des communes en exécution de l'article L1121-3, alinéa 1er, du Code, seront manuellement adaptés afin de faire apparaître la nouvelle commune, mais aussi les communes fusionnées, de telle sorte que les tableaux montrent clairement l'opération de fusion.

Exemples :

Arrondissement de …	**75 000**
Commune C (fusion) Commune A Commune B	23 453 16 327 7 126
Commune D	12 500
Commune E	14 745
Commune F	9 250
Commune G	15 052

Communes	**Nbre hab. au 1er janvier 2024**	**Classe**	**Echevins**	**Membres du conseil**
Province de …				
Arrondissement de …				
Commune C (fusion) Commune A Commune B	23 453 16 327 7 126	11	6	27
Commune D	12 500	9	5	23
Commune E	14 745	9	5	23
Commune F	9 250	8	4	21
Commune G	15 052	10	5	25

Cette solution simple est inspirée de ce qui existe en Flandre[2]. Par exemple, dans le cadre du classement des communes en Flandre, le tableau ci-après, publié au *Moniteur belge* (*M.B.*, 7.6.2018, p. 47974), montre clairement la fusion des communes de Puurs et Sint-Amands pour former la nouvelle commune de Puurs-Sint-Amands.

[2] V. arrêté du Gouvernement flamand du 25.5.2018 fixant le nombre de conseillers communaux à élire par commune, le nombre d'échevins à élire par commune, le nombre de membres des conseils de l'aide sociale à élire dans les communes périphériques et la commune de Fourons, le nombre de membres du bureau permanent à élire dans les communes périphériques et la commune de Fourons, le nombre de conseillers de district à élire par district à Anvers, le nombre de membres du comité spécial pour le service social à élire par commune, le nombre de conseillers provinciaux à élire par province de la Région flamande, et portant répartition des conseillers provinciaux entre les districts provinciaux. L'article 1er, 1°, de cet arrêté énonce : « *Le nombre suivant de mandataires à élire est fixé dans le tableau repris en annexe 1re, jointe au présent arrêté : 1° le nombre de conseillers communaux à élire par commune et le nombre de conseillers communaux à élire de la nouvelle commune, sur la base de la somme des chiffres de la population des communes à fusionner, si une commune a communiqué au Gouvernement flamand une décision de principe de fusion* ».

OUD-TURNHOUT	13 505	23	4	pas d'application*	pas d'application*	6
PUTTE	17 584	25	4	pas d'application*	pas d'application*	8
PUURS	17 448	25	4	pas d'application*	pas d'application*	8
PUURS-SINT-AMANDS (fusie)	25 927	29	5+2 (***)	pas d'application*	pas d'application*	8
RAVELS	14 855	23	4	pas d'application*	pas d'application*	6
RETIE	11 226	21	4	pas d'application*	pas d'application*	6
RIJKEVORSEL	11 915	21	4	pas d'application*	pas d'application*	6
SINT-AMANDS	8 479	19	3	pas d'application*	pas d'application*	6
SINT-KATELIJNE-WAVER	20 863	27	5	pas d'application*	pas d'application*	8
TURNHOUT	44 035	35	6	pas d'application*	pas d'application*	8
VORSELAAR	7 841	19	3	pas d'application*	pas d'application*	6
VOSSELAAR	11 165	21	4	pas d'application*	pas d'application*	6
WESTERLO	24 864	27	5	pas d'application*	pas d'application*	8
WILLEBROEK	26 230	29	5	pas d'application*	pas d'application*	8
(***) Art. 355, alinéa 1er Décret Administration locale « Par dérogation à l'article 42, § 1er, le collège des bourgmestre et échevins d'une nouvelle commune est, pendant la première période administrative, au maximum composé des membres visés à l'article 42, § 1er, et de deux échevins supplémentaires. »						

Autre exemple : on peut voir sur cette autre page du *Moniteur belge* (*M.B.*, 7.6.2018, p. 47977) la fusion des communes d'Aalter et Knesselare (nouvelle commune : Aalter), de Deinze et Nevele (nouvelle commune : Deinze), de Waarschoot, Lovendegem et Zomergem (nouvelle commune : Lievegem) :

TAMISE	29 512	29	5	pas d'application*	pas d'application*	8
WAASMUNSTER	10 769	21	4	pas d'application*	pas d'application*	6
WETTEREN	25 464	29	5	pas d'application*	pas d'application*	8
WICHELEN	11 580	21	4	pas d'application*	pas d'application*	6
ZELE	20 953	27	5	pas d'application*	pas d'application*	8
arrondissement électoral de Gand						
AALTER	20 544	27	5	pas d'application*	pas d'application*	8
AALTER (fusion)	28 775	29	5+2	pas d'application*	pas d'application*	8
ASSENEDE	14 204	23	4	pas d'application*	pas d'application*	6
DE PINTE	10 532	21	4	pas d'application*	pas d'application*	6
DEINZE	31 055	31	6	pas d'application*	pas d'application*	8
DEINZE (fusion)	43 232	35	6+2	pas d'application*	pas d'application*	8
DESTELBERGEN	18 012	25	4	pas d'application*	pas d'application*	8
EEKLO	20 864	27	5	pas d'application*	pas d'application*	8
EVERGEM	35 213	33	6	pas d'application*	pas d'application*	8
GAVERE	12 766	23	4	pas d'application*	pas d'application*	6
GENT	259 570	53	9	pas d'application*	pas d'application*	12
KAPRIJKE	6 421	17	3	pas d'application*	pas d'application*	6
KNESSELARE	8 231	19	3	pas d'application*	pas d'application*	6
LIEVEGEM (fusion)	25 995	29	5+2	pas d'application*	pas d'application*	8
LOCHRISTI	22 299	27	5	pas d'application*	pas d'application*	8
LOVENDEGEM	9 575	21	3	pas d'application*	pas d'application*	6
MALDEGEM	23 681	27	5	pas d'application*	pas d'application*	8
MELLE	11 567	21	4	pas d'application*	pas d'application*	6
MERELBEKE	24 629	27	5	pas d'application*	pas d'application*	8
MOERBEKE	6 457	17	3	pas d'application*	pas d'application*	6
NAZARETH	11 577	21	4	pas d'application*	pas d'application*	6
NEVELE	12 177	23	4	pas d'application*	pas d'application*	6
OOSTERZELE	13 534	23	4	pas d'application*	pas d'application*	6
SINT-LAUREINS	6 681	17	3	pas d'application*	pas d'application*	6
SINT-MARTENS-LATEM	8 470	19	3	pas d'application*	pas d'application*	6
WAARSCHOOT	7 963	19	3	pas d'application*	pas d'application*	6
WACHTEBEKE	7 676	19	3	pas d'application*	pas d'application*	6
ZELZATE	12 688	23	4	pas d'application*	pas d'application*	6
ZOMERGEM	8 457	19	3	pas d'application*	pas d'application*	6
ZULTE	15 713	25	4	pas d'application*	pas d'application*	8
province du Brabant flamand						

Le chiffre de population de la nouvelle commune servira à déterminer le nombre de membres du conseil de l'action sociale du nouveau CPAS (v. point 6).

Enfin, le raisonnement exposé ci-dessus pour le reclassement de la nouvelle commune vaudra également pour la publication des montants maximaux indicatifs de dépenses électorales et pour la publication des montants maximaux officiels de dépenses électorales[3]. Ces montants seront déterminés sur la base du nombre d'électeurs inscrits au registre des électeurs. Par

[3] Ces deux opérations ne sont pour l'instant pas prévues par la quatrième partie du Code mais devraient l'être à terme, en vertu de ce qui devrait être le futur article L4131-11, §§ 1er et 2.

conséquent, ce sera le nombre d'électeurs de la nouvelle commune qui déterminera les montants de dépenses électorales autorisés pour les listes et candidats.

3. Impact sur les élections provinciales

La question se pose également de savoir comment devront s'établir les chiffres de la population au niveau provincial, en cas de fusion de communes ne faisant pas partie de la même province, du même arrondissement administratif ou du même district électoral, ce qui est rendu possible par les articles L1151-1 et suivants du Code, notamment son article L1153-4, alinéa 2[4].

L'article L1156-1, alinéa 1er, du Code, énonce : « *Par dérogation à l'article L4112-2, §1er, alinéa 2, pour les élections précédant la date de fusion, le ressort pour l'élection communale est le ressort de la nouvelle commune* ».

Si cet article précise qu'il faut prendre en compte la nouvelle commune en tant que circonscription pour l'élection communale, il ne dit par contre rien des incidences possibles sur l'élection provinciale, alors que :

- il peut y avoir fusion entre des communes ne faisant pas partie de la même province ;
- il peut y avoir fusion entre des communes qui, faisant partie de la même province, ne font pas partie du même arrondissement administratif ;
- il peut y avoir fusion entre des communes qui, faisant partie de la même province et du même arrondissement administratif, ne font pas partie du même district électoral.

Ces questions revêtent une importance particulière dans le cadre du recensement des résultats et de la répartition des sièges pour l'élection provinciale, notamment du point de vue du groupement de listes en vue d'apparentement. Il s'agit en effet de déterminer, dans le troisième cas visé, à l'intérieur de quel district électoral la nouvelle commune devra être rangée. Dans le deuxième et le premier cas visés, il s'agira de déterminer, en plus, à l'intérieur de quel arrondissement administratif et, le cas échéant, à l'intérieur de quelle province, la nouvelle commune devra être rangée.

Indépendamment de ces questions, l'impact sur les élections provinciales peut également se poser en amont de l'organisation des élections, au moment de l'établissement des chiffres de population par commune et par province. En effet, les chiffres de population par province déterminent le nombre de mandats de conseillers provinciaux par province (CDLD, art. L2212-5, al. 1er) mais aussi la répartition de ces mandats entre les districts électoraux (CDLD, art. L2212-6, al. 2). Or, du fait de la fusion de communes, les mouvements de population d'un district à un autre peuvent entraîner une modification de la répartition des sièges à pourvoir par district électoral, sachant qu'un minimum de quatre sièges doit être à pourvoir par district électoral[5].

La solution à toutes ces questions se trouve à l'article L1153-4, alinéa 2, du Code, qui dispose : « *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* ».

[4] Les travaux préparatoires du décret du 2.5.2019, modif. le CDLD en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire de communes, le confirment par ailleurs expressément (Trav. parl., projet de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire de communes, session 2018-2019, n° 1378-1, exposé des motifs, www.parlement-wallonie.be, p. 3).

[5] Ceci est un enseignement d'un arrêt de la Cour constitutionnelle – C. Const., 5.12.2007, n°149/2007, https://www.const-court.be/fr.

Dans ce dernier cas de figure, le décret de fusion devra préciser dans quel arrondissement administratif et dans quel district la nouvelle commune se trouvera. A partir de là, les chiffres de population à la date du 1er janvier 2024 détermineront le nombre de mandats de conseillers provinciaux et la répartition de ces mandats entre les districts électoraux. Il conviendra néanmoins d'être attentif à ce que, dans chaque district électoral, le nombre de sièges à pourvoir soit d'au moins quatre sièges. L'annexe 3 du Code devra être modifiée afin de faire ressortir la nouvelle composition des districts électoraux et, le cas échéant, des arrondissements administratifs et des provinces. La modification de l'annexe 3 pourrait être effectuée par le décret de fusion lui-même (v. à ce sujet l'exemple de la Flandre[6]).

Enfin, les questions évoquées ci-dessus sont susceptibles également d'avoir un impact sur les circonscriptions pour l'élection régionale, en particulier en cas de fusion entre communes ne faisant pas partie de la même province.

Les solutions dégagées ci-dessus devraient s'appliquer également dans ce cas. Si nécessaire, le décret de fusion devra préciser le canton électoral à l'intérieur duquel la nouvelle commune devra être rangée, ainsi que, le cas échéant, l'arrondissement administratif et la circonscription électorale.

A noter qu'en Flandre, toutes les fusions de communes, depuis l'entrée en vigueur du décret du Parlement flamand du 24 juin 2016 relatif aux règles pour la fusion volontaire de communes et modifiant le décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des Communes, du décret communal du 15 juillet 2005, du décret provincial du 9 décembre 2005 et du décret sur les élections locales et provinciales du 8 juillet 2011, sont intervenues entre communes faisant partie de la même province, du même arrondissement et du même district.

4. Impact d'éventuels recours introduits contre l'élection sur la date de la fusion

Conformément aux articles L4146-4 et suivants du Code, les candidats aux élections communales peuvent introduire un recours contre l'élection. Un appel est possible devant le Conseil d'Etat.

Or, la durée de ces procédures pourrait conduire à une discordance avec la date de la fusion telle qu'elle sera fixée dans le décret de fusion conformément aux articles L1153-4, alinéa 2, et L1151-2, 2°, du Code. Ce second article énonce que la fusion est effective le premier lundi du mois de décembre qui suit les élections ordinaires, ce qui coïncidera avec l'installation du conseil communal de la nouvelle commune. Or, il est possible, en cas de recours contre l'élection, que l'installation du conseil communal soit différée.

Pour cette raison, il serait utile que le décret de fusion précise la possibilité de report de la date de fusion en cas de recours toujours pendants introduits contre l'élection à la date de la fusion[7].

5. Organisation des élections communales pour les communes fusionnées

L'organisation des élections communales, provinciales, mais aussi fédérales, régionales et européennes, dépend des communes. Ce sont les communes qui, notamment, permettent la tenue des opérations de vote sur leurs territoires respectifs. La question se pose donc de

[6] V. par ex. art. 8 du décret du Parlement flamand du 4.5.2018 relatif à la fusion volontaire des communes de Puurs et Sint-Amands et modifiant l'annexe au décret du 5.7.2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des communes, et l'annexe au décret portant organisation des élections locales et provinciales du 8.7.2011.
[7] Cette solution est inspirée de la Flandre. V. par ex. art. 2, par. 2 et 3, du décret du Parlement flamand du 4.5.2018 relatif à la fusion volontaire des communes de Puurs et Sint-Amands et modifiant l'annexe au décret du 5.7.2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des communes, et l'annexe au décret portant organisation des élections locales et provinciales du 8.7.2011.

savoir, en cas de fusion de communes, comment doivent être organisées les nombreuses opérations électorales à charge des communes.

Deux principes devront s'appliquer en la matière. Le premier principe sera que, pour l'ensemble des communes fusionnées, les opérations électorales seront prises en charge par une seule commune. Par analogie avec le principe prévu par les articles L1153-2, alinéas 1 et 2, du Code (selon lequel une concertation doit avoir lieu entre les directeurs généraux et directeurs financiers des communes fusionnées pour assurer la mise en œuvre de la fusion au niveau administratif), la commune qui devra prendre en charge les opérations électorales devra être celle du directeur général-coordinateur. Un tel principe est conforme à l'article L1156-1, alinéa 2, du Code, qui dispose : « *sont considérés comme opérateurs électoraux visés à l'article L4112-14, §2, 3°, 4° et 5°, le directeur général-coordinateur, le bourgmestre et le collège communal de la commune fusionnée dont le directeur général a été désigné comme directeur général-coordinateur* ».

On notera que cette solution est différente de celle prévue en Flandre en cas de fusion de communes. En Flandre, le principe est que chaque commune fusionnée organise l'élection communale sur son territoire respectif, conformément à l'article 352, 2°, du décret du Parlement flamand du 22 décembre 2017 sur l'administration locale[8]. Outre le fait que cette solution paraît difficile à mettre en œuvre sur le plan pratique, il convient de privilégier la concertation entre les communes fusionnées. Celle-ci doit par ailleurs exister à d'autres stades de la procédure de fusion.

Le second principe qui devra s'appliquer est celui d'une assistance des autres communes fusionnées vers celle qui aura la charge des opérations électorales. En partant du principe que la commune du directeur général-coordinateur sera en charge de la préparation des opérations électorales, il sera indispensable, pour que ces opérations puissent être accomplies, que les autres communes fusionnées apportent une telle assistance (v. ci-dessous). La commune du directeur général-coordinateur préparera donc l'élection communale, sur le territoire de la nouvelle commune, avec toute l'assistance requise des autres communes fusionnées.

En prolongement des deux principes décrits ci-dessus, un unique bureau communal devra être en charge des opérations électorales pour l'ensemble des communes fusionnées. Ce bureau communal unique devra être localisé dans la commune du directeur général-coordinateur.

La composition de ce bureau communal unique ne différera pas de la composition habituelle de tout bureau communal. Autrement dit, le bureau communal comportera un président, un secrétaire, quatre assesseurs et quatre assesseurs suppléants. La fusion de communes n'impliquera pas une augmentation du nombre de membres du bureau communal. En revanche, les membres du bureau communal, comme les membres des bureaux de vote et des bureaux de dépouillement communal, pourront être désignés parmi les électeurs de l'ensemble des communes fusionnées, et non parmi les seuls électeurs de la commune où seront localisés les bureaux.

[8] Cet article implique que l'article 37, par. 1er, al. 1er, du décret du Parlement flamand du 8.7.2011 portant organisation des élections locales et provinciales et portant modification du décret communal du 15.7.2005, du décret provincial du 9.12.2005 et du décret du 19.12.2008 relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale, qui énonce qu'« *un bureau principal communal est constitué dans chaque commune. Dans les communes où la liste électorale consiste en une seule section de vote, l'unique bureau de vote fait également office de bureau principal communal* », doit en fait être lu comme suit : « *Pour les communes fusionnées, un bureau principal communal est constitué dans chaque commune. Dans les communes où la liste électorale consiste en une seule section de vote, l'unique bureau de vote fait également office de bureau principal communal* ».

Enfin, concernant l'incompatibilité instituée par l'article L4125-1, paragraphe 4, alinéa 2, du Code, entre les fonctions de président, assesseur ou assesseur suppléant du bureau communal, et les fonctions de directeur général provincial, directeur général communal, directeur financier provincial et directeur financier communal, l'incompatibilité vaudra pour l'ensemble des directeurs généraux communaux et directeurs financiers communaux des communes fusionnées.

Exemple : les communes A, B et C décident de fusionner et formeront à terme la nouvelle commune D. Dans le cadre des opérations de fusion, le directeur général de la commune C est désigné directeur général-coordinateur. C'est donc la commune C qui aura la charge, pour l'ensemble des communes A, B et C, des opérations électorales qui, en temps normal, sont accomplies par les communes. Un seul bureau communal aura la charge, pour l'ensemble des communes A, B et C, des opérations électorales qui, en temps normal, sont accomplies par les bureaux communaux. En l'espèce, ce bureau communal unique sera localisé dans la commune C. Il sera composé d'un président, un secrétaire, quatre assesseurs et quatre assesseurs suppléants. Il sera par exemple possible que, parmi les quatre assesseurs, il y en ait deux qui aient la qualité d'électeurs de la commune A, un qui ait la qualité d'électeur de la commune B, et un qui ait la qualité d'électeur de la commune C. Le directeur général-coordinateur ne pourra exercer la fonction de président, assesseur ou assesseur suppléant du bureau communal ; il en sera de même pour les directeurs généraux communaux des communes A et B, et des directeurs financiers communaux des communes A, B et C.

Les deux principes décrits ci-dessus s'appliqueront pour les opérations électorales suivantes :

- envoi des convocations (CDLD, art. L4124-1, par. 4, al. 1er, et L4124-2) ;
- désignation, par le président du bureau de district, du président du bureau communal (CDLD, art. L4125-3, par. 2, al. 1 et 2) : les « électeurs de la commune » visés à l'article L4125-3, paragraphe 2, alinéa 2, du Code, doivent être entendus comme les électeurs des communes fusionnées ;
- désignation, par le président du bureau communal, des membres du bureau communal (CDLD, art. L4125-3, par. 3, al. 1er) : les « électeurs de la commune » visés à l'article L4125-3, paragraphe 3, alinéa 1er, du Code, doivent être entendus comme les électeurs des communes fusionnées ;
- désignation, par le président du bureau communal, des présidents, assesseurs et assesseurs suppléants des bureaux de vote et des bureaux de dépouillement communal (CDLD, art. L4125-5, par. 1 et 2) : les « électeurs de la commune » visés à l'article L4125-5, paragraphes 1 et 2, doivent être entendus comme les électeurs des communes fusionnées ;
- désignation, par le président du bureau de vote, de son secrétaire (CDLD, art. L4125-11) : les « électeurs de la commune » visés à l'article L4125-11 doivent être entendus comme les électeurs des communes fusionnées ;
- désignation, par le président du bureau de dépouillement communal, de son secrétaire (CDLD, art. L4125-15, al. 1er) : les « électeurs de la commune » visés à l'article L4125-15, alinéa 1er, doivent être entendus comme les électeurs des communes fusionnées ;
- affichage électoral (CDLD, art. L4130-1 et suivants, notamment art. L4130-2) : une concertation devra avoir lieu entre chaque commune fusionnée afin qu'elles adoptent chacune un règlement communal identique, notamment afin que des critères identiques soient retenus en vue de réglementer la répartition des espaces sur les panneaux électoraux entre les listes ;
- séance du bureau communal relative à la désignation des témoins dans les bureaux de vote et de dépouillement (CDLD, art. L4134-1, par. 3) ;
- réception des candidatures, arrêt provisoire des listes, arrêt définitif des listes et opérations postérieures à l'arrêt définitif des listes (CDLD, art. L4142-1 et suivants) ;
- opérations de recensement (CDLD, art. L4145-1 et suivants) ;

- opérations à accomplir dans le cadre de la procédure de validation (CDLD, art. L4146-1 et suivants).

Par dérogation à ce qui précède :

- la préparation et l'équipement des locaux de vote et de dépouillement sera assurée par chaque commune fusionnée séparément. Chaque commune fusionnée s'occupera des bureaux de vote et de dépouillement communal localisés sur son territoire (CDLD, art. L4112-9) ;
- pour l'arrêt, l'établissement et l'utilisation du registre des électeurs (CDLD, art. L4122-1 à L4122-8), chaque commune fusionnée s'occupera séparément de ces opérations ;
- les éventuels recours contre le registre des électeurs (CDLD, art. L4122-9 et suivants) devront être introduits auprès du collège communal de la commune fusionnée dont relève l'électeur ;
- les opérations de sectionnement (CDLD, art. L4123-1 et L4123-2) devront être établies séparément par chaque commune fusionnée. Chacune se chargera des opérations de sectionnement sur son territoire respectif ;
- la publication de l'avis de convocation (CDLD, art. L4124-1, par. 3) devra être assurée par chaque commune fusionnée sur son territoire respectif ;
- l'électeur qui n'aura pas reçu sa convocation pourra l'obtenir auprès de l'administration communale de la commune fusionnée dont il relève, au plus tard le jour de l'élection, à midi (CDLD, art. L4124-1, par. 4, al. 2) ;
- l'électeur à mobilité réduite qui souhaite être orienté vers un centre de vote adapté à son état (CDLD, art. L4133-1) pourra introduire sa déclaration auprès de l'administration communale dont il relève ;
- l'électeur qui souhaite remettre procuration (CDLD, art. L4132-1) et qui doit passer par l'administration communale pourra se présenter à l'administration communale dont il relève ;
- concernant les frais électoraux, une concertation entre communes fusionnées n'est pas nécessaire. La question est réglée conformément aux articles L1155-1, L1158-1 et suivants du Code.

Un autre point important concerne les logiciels électoraux utilisés dans le cadre des élections. Ceux-ci devront être paramétrés afin d'intégrer la fusion de communes. Une concertation entre les communes fusionnées devra au minimum avoir lieu sur le principe même de l'utilisation des logiciels électoraux dont l'usage ne serait que facultatif. Dans le cas où l'utilisation d'un logiciel électoral ne serait que facultative, il conviendrait que l'ensemble des communes fusionnées opèrent un choix uniforme quant à l'utilisation ou non de ce logiciel.

Le Code INS est un code numérique, élaboré par Statbel (l'Office belge de Statistique), attribué à chaque entité administrative afin de faciliter le référencement géographique des statistiques produites. Ce code INS est nécessaire pour paramétrer les logiciels électoraux. Sur ce point, il faut relever que la nouvelle commune recevra un nouveau code INS, en principe à la date de fusion.

Voir par exemple la fusion des communes flamandes de Puurs (code INS : 12030) et de Sint-Amands (code INS : 12034) pour former la nouvelle commune de Puurs-Sint-Amands (code INS : 12041)[9].

[9] Pour plus d'informations : https://statbel.fgov.be/fr/propos-de-statbel/methodologie/classifications/geographie

6. Elections des membres du conseil de l'action sociale du nouveau CPAS

L'article 135*undecies* de la loi organique énonce : « *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* ».

L'article 135*sexdecies* de la loi organique dispose :
« *§1er. La composition et la formation du nouveau conseil de l'aide sociale est régie par la section 1re du chapitre II.*
§ 2. Pour l'application de l'article 6, la population à prendre en compte est celle de la nouvelle commune.
§ 3. Pour l'application de l'article 7, il faut être inscrit au registre de la population d'une des communes fusionnées.
§ 4. Pour l'application de l'article 9, 7°, les termes " toute personne qui est membre du personnel communal, ou qui reçoit un subside ou un traitement de la commune, à l'exception des pompiers volontaires et du personnel enseignant *" visent toute personne qui est membre du personnel communal d'une des communes fusionnées, ou qui reçoit un subside ou un traitement d'une des communes fusionnées.*
§ 5. La mise en œuvre de l'article 11 relève de la compétence du bourgmestre de la commune fusionnée et du directeur général-coordinateur de la commune.
§ 6. Le siège du CPAS dont le directeur général a été désigné comme coordinateur fait office de siège du nouveau CPAS, tant que le conseil d'action sociale n'a pas décidé de déplacer le siège du CPAS ».

Il résulte de ceci que la création de la nouvelle commune entraîne l'établissement du nouveau CPAS.

Les articles 10 à 12 de la loi organique, qui énoncent la procédure relative à l'élection des membres du conseil de l'action sociale, demeurent applicables à l'élection des membres du conseil de l'action sociale du nouveau CPAS, avec pour seule particularité que le bourgmestre et le directeur général de la commune visés à l'article 11 de la loi organique seront, respectivement, le bourgmestre de la commune fusionnée et le directeur général-coordinateur de la commune, conformément à l'article 135*sexdecies*, paragraphe 5, de la loi organique.

Le nombre de membres du conseil de l'action sociale sera fixé en fonction du nombre d'habitants de la nouvelle commune.

Si on reprend l'exemple donné au point 2 de la présente fiche, le chiffre de population de la commune A au 1er janvier 2024 est de 16 327 habitants, et celui de la commune B, à la même date, est de 7 126 habitants. Cela implique que, conformément à l'article 6 de la loi organique des CPAS, le conseil de l'action sociale de la commune A compte onze membres, et celui de la commune B, neuf membres. Le chiffre de population de la nouvelle commune C sera égal, au 1er janvier 2024, à 23 453 habitants, ce qui aura pour conséquence, conformément aux articles 6 et 135*sexdecies*, paragraphe 2, de la loi organique des CPAS, que le conseil de l'action sociale du nouveau CPAS comprendra onze membres.

En ce qui concerne les conditions d'éligibilité, les règles seront identiques à celles fixées par l'article 7 de la loi organique des CPAS, si ce n'est que, concernant la condition d'inscription au registre de population, il faudra que les candidats soient inscrits au registre de population d'une des communes fusionnées (L.O., art. 135*sexdecies*, par. 3).

Enfin, l'article 135*sexdecies*, paragraphes 4 et 6, de la loi organique des CPAS, énonce des particularités concernant les incompatibilités et le siège du nouveau CPAS.

L'incompatibilité qui s'applique aux membres du personnel communal et à ceux qui reçoivent un subside ou un traitement de la commune, à l'exception des pompiers volontaires et du personnel enseignant, vaudra pour les membres du personnel communal d'une des communes fusionnées et pour ceux qui reçoivent un subside ou un traitement d'une des communes fusionnées.

Concernant le siège du nouveau CPAS, celui-ci sera dans un premier temps fixé au siège du CPAS de la commune dont le directeur général a été désigné comme coordinateur. Dans un second temps, le conseil de l'action sociale pourra décider de déplacer le siège du nouveau CPAS.

FICHE PRÉLIMINAIRES (ANALYSE DE LA SITUATION INTERNE – NÉGOCIATIONS – ÉTABLISSEMENT D'UN INVENTAIRE)

Gaëlle De Roeck
Conseillère UVCW
https://www.uvcw.be/staff/302

1. Objet de la présente fiche

La présente fiche a pour objet de permettre au lecteur d'identifier les étapes clés d'une fusion et les principes généraux qui y sont applicables.

2. Réglementations en cause

- Décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire de communes, art. 4, 6, 9, 10, 12, 14, 16, 18, 19, et 25
- CDLD, art. L1151-2 à L1155-2, L1157-1
- Décret modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (L.O. CPAS) dans le cadre de la fusion volontaire de communes et relativement à l'installation des conseils de l'action sociale, art. 5, 7, 8 à 11, 16, et 33
- L.O., art. 135*decies* à 135*quindecies*, 135*septdecies, 135novovicies*

3. Descriptif/enjeu(x)

La fusion se prépare incontestablement plusieurs années au préalable si l'on souhaite organiser la nouvelle commune au mieux, dans un minimum de temps et avec le minimum d'incidents de parcours.

Cette préparation passe nécessairement par des négociations politiques, la définition d'objectifs et la mise en place de moyens. Afin de mener au mieux ces étapes, la mise en place d'un inventaire et d'un état des lieux de chaque commune nous semble inévitable.

Une fois ces éléments préalables à toute fusion parcourus, nous aborderons les étapes officielles, à savoir les étapes légalement prévues par les décrets.

4. Développements

a. L'analyse de la situation interne

La volonté de fusionner doit résulter d'une réflexion aboutissant à la conclusion que la fusion est le meilleur choix pour la commune.

Inévitablement, cela suppose un questionnement préalable sur l'identité de la commune et ce qu'elle souhaite être dans le futur.

L'utilisation d'outils d'analyse stratégique peut guider les communes dans leur choix. Nous pensons notamment à l'analyse SWOT (*Strengths - Weaknesses - Opportunities - Threats*) ou AFOM (Atouts - Faiblesses - Opportunités - Menaces) qui combine l'étude des forces et des faiblesses d'une organisation, d'un territoire, d'un secteur, etc. avec celle des opportunités et

des menaces de son environnement, afin d'aider à la définition d'une stratégie de développement.

Les communes ne doivent pas hésiter à se faire aider, le cas échéant, par un consultant extérieur.

b. Négociations

Il s'agit évidemment là d'une étape fondamentale de la fusion. Bien que non prévue par les décrets, puisqu'il s'agit d'une étape informelle, il est évident qu'aucune décision de fusion ne peut avoir lieu sans que des discussions préalables aient eu lieu entre les partenaires concernés. Il est bien entendu conseillé de mener les négociations sur l'ensemble des conséquences d'une fusion. Le travail de préparation doit être opéré sérieusement, dans l'ordre et l'uniformité ; les accords politiques doivent être clairs et complets.

La prise de contact est le premier échelon. Elle sera l'occasion de présenter sa commune et de mieux connaître la commune pressentie comme partenaire de la fusion. Quelles sont les réalités de chaque commune ? Ses difficultés ? Ses objectifs ? Les partenaires s'accordent-ils sur une vision conjointe de la future commune ?

Par la suite, débutera une période de réelles négociations qui suggère une série de décisions et d'actions devant aboutir à un accord global sur les conséquences de la fusion et ainsi permettre de préparer et de faciliter l'organisation et le fonctionnement de la future commune.

c. Etablissement d'un inventaire

Quels sont mes moyens humains, financiers, patrimoniaux, etc. ? Et quels sont ceux de mon partenaire ?

Une phase d'inventaire est nécessaire afin d'énumérer, de classer et d'interpréter, le cas échéant, une série d'éléments permettant de connaître la situation réelle des communes qui formeront la nouvelle entité.

Indiquons d'emblée que les décrets fusion 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. Ce modèle d'inventaire est fixé par le Gouvernement wallon. Cet inventaire doit être joint à la proposition commune de fusion. L'inventaire sera établi au plus tôt afin que la commune soit parfaitement informée de la réalité de son partenaire et puisse prendre des décisions en toute connaissance de cause.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juin 2022 relatif à la fusion volontaire de communes établit un modèle d'inventaire à joindre à la proposition de fusion.

FICHE LES ÉTAPES LÉGALES DE LA FUSION

Gaëlle De Roeck
Conseillère UVCW
https://www.uvcw.be/staff/302

1. Objet de la présente fiche

La présente fiche a pour objet de permettre au lecteur d'identifier les étapes clés d'une fusion et les principes généraux qui y sont applicables.

2. Réglementations en cause

- Décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire de communes, art. 4, 6, 9, 10, 12, 14, 16, 18, 19, et 25
- CDLD, art. L1151-2 à L1155-2, L1157-1
- Décret modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (L.O. CPAS) dans le cadre de la fusion volontaire de communes et relativement à l'installation des conseils de l'action sociale, art. 5, 7, 8 à 11, 16, et 33
- L.O. CPAS, art. 135*decies* à 135*quindecies*, 135*septdecies, 135novovicies*

3. Descriptif/enjeu(x)

La fusion se prépare incontestablement plusieurs années au préalable si l'on souhaite organiser la nouvelle commune au mieux, dans un minimum de temps et avec le minimum d'incidents de parcours.

Cette préparation passe nécessairement par des négociations politiques, la définition d'objectifs et la mise en place de moyens. Afin de mener au mieux ces étapes, la mise en place d'un inventaire et d'un état des lieux de chaque commune nous semble inévitable.

Une fois ces éléments préalables à toute fusion parcourus, nous aborderons les étapes officielles, à savoir les étapes légalement prévues par les décrets.

4. Développements

a. Comité de 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[1].

Le texte décrétal ne laisse pas clairement savoir si cette étape doit avoir lieu avant les décisions de principe des conseils communaux ou avant leur décision conjointe. À notre sens, étant donné les implications concrètes des décisions de principe (v. infra), il nous semble évident que cette étape doit avoir lieu avant ces prises de décisions.

[1] Décr. fusion CPAS, art. 9, ou L.O. CPAS, art. 135*terdecies*.

b. 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 CDLD.

Notons que si le Code organise la consultation populaire au niveau local, d'autres formes de consultation participative citoyenne peuvent être envisagées de manière à informer et associer les habitants des communes.

c. Décisions de principe par les entités concernées

La fusion des communes débute officiellement par une décision de principe motivée des conseils communaux qui la notifient 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 les conséquences suivantes :

- les communes à fusionner peuvent conclure des conventions de collaboration en vue de faire appel aux membres du personnel des unes et des autres pour des fonctions spécifiques ;
- si la fonction de directeur général ou de directeur financier auprès d'une des communes à fusionner devient vacante après la date de la décision de procéder à la fusion, le conseil communal peut, en vue de l'accomplissement de cette fonction :
  - faire appel à un directeur général ou à un directeur financier d'une des autres communes à fusionner ou du centre public d'aide sociale desservant une des communes à fusionner, sur la base d'une convention de collaboration,
  - désigner un directeur général ou un directeur financier faisant fonction jusqu'à la date de la fusion ;
- les conseils communaux se concertent pour désigner un des directeurs généraux qui agit comme directeur général-coordinateur de la fusion au niveau administratif et qui met en œuvre les tâches nécessaires à la fusion. Les directeurs généraux des autres communes concernées l'assistent dans ses tâches. A défaut d'entente, le directeur général de la commune comptant le plus grand nombre d'habitants est désigné directeur général-coordinateur de la fusion au niveau administratif ;
- les conseils communaux se concertent pour désigner, s'il en existe, un des directeurs financiers ou, en l'absence de directeur financier, un des receveurs régionaux, qui agit comme directeur financier-coordinateur de l'opération de fusion au niveau administratif pour la coordination des aspects financiers de la fusion et met en œuvre les tâches nécessaires à la fusion. Les directeurs financiers des autres communes concernées l'assistent dans ses tâches. A défaut d'entente, le directeur financier de la commune comptant le plus grand nombre d'habitants est désigné directeur financier-coordinateur de la fusion au niveau administratif pour la coordination des aspects financiers de la fusion.

Ces principes sont mutatis mutandis applicables aux CPAS.

d. Proposition commune et affaires courantes

Les conseils communaux adoptent une proposition commune de fusion 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. Par proposition commune, il faut entendre proposition « identique ».

La proposition commune de fusion reprend les données cadastrales attestant des limites de la nouvelle commune et le nom proposé de la nouvelle commune.

La liste des annexes à joindre à la proposition commune de fusion est arrêtée par le Gouvernement wallon.

Un inventaire des biens meubles, immeubles, des marchés publics, des concessions et conventions des communes fusionnées est également joint à la proposition de fusion. Un inventaire est également réalisé pour les CPAS fusionnés et joint à la proposition de fusion.

À partir de l'introduction de la proposition commune de fusion jusqu'à la date de la fusion[2] 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 soit :

- relèvent de la gestion quotidienne des affaires publiques ;
- s'ils ne sont pas pris risqueraient de causer un préjudice irréparable à la collectivité ;
- 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.

En cas de dissentiment entre les organes de concertation ou entre les organes communaux, le différend est tranché par l'autorité de tutelle définie au Titre Ier du Livre Ier de la troisième partie du CDLD.

Si les différends portent sur les droits résultant de titres ou de propriété, les communes sont renvoyées devant les cours et tribunaux.

Concernant les affaires courantes, ce qui précède s'applique mutatis mutandis aux CPAS à fusionner. Une différence cependant : pour les CPAS, le décret organisant la fusion des CPAS (art. 9) prévoit une disposition qui n'a pas son pendant dans le décret organisant la fusion des communes ; le budget pour l'exercice suivant l'année de la fusion est adopté conjointement (par les CPAS, nous supposons). Ce libellé est en contradiction avec l'article 33 dudit décret qui prévoit que, par dérogation à la procédure habituelle, le conseil de l'action sociale du nouveau CPAS établit le budget pour l'exercice qui suit la date de fusion avant le 31 décembre. À notre sens, et par analogie au décret organisant la fusion des communes, l'article 33 devrait prévaloir. Il reviendrait donc au CPAS de la nouvelle commune de voter son budget.

e. Décret de fusion

Au plus tard le 31 décembre de la deuxième année précédant la date de la fusion (soit le 31.12.2022 pour les premières fusions), le Gouvernement décide s'il présente la proposition de fusion comme projet de décret de fusion au Parlement.

[2] La date de la fusion est évoquée comme sonnant la fin de la période d'affaires courantes dans les travaux parlementaires (commentaire des articles) et non dans le dispositif décrétal. Ce dernier évoque quant à lui comme date pivot l'approbation par la tutelle du budget de la nouvelle commune. Il nous semble s'agir d'une erreur. D'autant plus que l'art. 43 du décret fusion prévoit que c'est le conseil communal de la nouvelle commune qui, avant le 31 décembre de l'année des élections communales, établit le budget pour l'exercice qui suit la date de fusion. A partir du ***1er lundi de décembre qui suit les élections communales, les entités fusionnées n'existent plus. Il leur est donc impossible de continuer à se concerter jusqu'à l'approbation du budget par l'autorité de tutelle.***

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.

f. Date de la fusion

La date de la fusion est le premier 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.

FICHE PRINCIPES GÉNÉRAUX

Gaëlle De Roeck
Conseillère UVCW
https://www.uvcw.be/staff/302

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 de 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 fusionnés 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.

Ce délai d'un an doit être considéré comme un délai d'ordre et non de rigueur[1].

À la date de la fusion débute également une phase d'exécution suggérant des mesures et décisions à prendre par la nouvelle commune. Pour la mise en œuvre concrète de la fusion sur des thématiques bien précises, nous renvoyons aux différentes fiches qui suivent.

[1] Proj. décr. modif. le CDLD en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire de communes, commentaire des articles, *Parl.w.*, sess. 2018-2019, n°1378/1, p. 5.

FICHE FONCTIONNEMENT, INTERDICTIONS, INCOMPATIBILITÉS

Sylvie Bollen
Conseillère experte UVCW
https://www.uvcw.be/staff/5

1. Objet de la présente fiche

Préciser la situation individuelle des mandataires de la nouvelle commune, ainsi que l'installation des nouveaux organes, principalement des conseils communaux et de l'action sociale (compte tenu de ce que l'émergence de la nouvelle commune coïncide avec la séance d'installation des organes issus des scrutins communal et de CPAS). La situation des collèges et du bourgmestre ne nous semble en effet pas directement impactée par la fusion des communes. Nous ne les évoquerons donc que brièvement. Il nous a paru intéressant d'aborder la question du nombre de mandataires, la question de certaines incompatibilités, ainsi que celle de l'installation, et du fonctionnement du conseil.

Le statut des mandataires (fiscal, social, congés, etc.) sera abordé dans une autre fiche (v. Fiche Statut des mandataires).

2. Acteurs concernés

- Conseillers communaux
- Echevins
- Bourgmestre
- Conseil communal
- Collège communal
- Conseil de l'action sociale
- Président de CPAS
- Conseillers de l'action sociale

Organes décisionnels impliqués avant et après fusion :
- conseils et collège communaux
- conseils de l'action sociale

3. Réglementations en cause

- Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), art. L1151-1 et suivants, L1121-3, L1123-1, L1125-1 et suivants
- Loi organique des CPAS (L.O. CPAS), art. 6 et suivants, art. 15, art. 135*sexdecies*

4. Descriptif/enjeu(x)

Il s'agit de mettre en exergue les nouveautés/différences qui pourraient être impactées par les fusions dans la situation des mandataires communaux/CPAS et des organes. Pointer également, le cas échéant, les difficultés qui en résultent. La fusion des communes n'a en effet, en principe, pas de conséquence, à tout le moins directe, sur la durée du mandat, les droits et devoirs des mandataires, ou le fonctionnement des organes (sous réserve de certains éléments).

5. Développements

a. Nombre de mandataires

1. Au niveau communal

En vertu de l'article L1156-2 du CDLD, le nombre de membres du conseil communal et du collège communal de la nouvelle commune est déterminé sur la base du nombre d'habitants de la nouvelle commune, conformément à l'article L1121-3.

Pour rappel, cette disposition prévoit que : « *La classification des communes conformément aux articles L1122-3 et L1123-9 est mise en rapport avec le chiffre de la population par le Gouvernement lors de chaque renouvellement intégral des conseils communaux. Le nombre d'habitants à prendre en considération est le nombre de personnes inscrites au Registre national des personnes physiques ayant leur résidence principale dans la commune concernée à la date du 1er janvier de l'année du renouvellement intégral (…)* ».

Les chiffres de la population des communes de la Région, établis conformément à l'alinéa 1er, sont publiés au *Moniteur belge*, par les soins du Gouvernement, au plus tard le 1er mai de l'année durant laquelle le renouvellement intégral des conseils communaux a lieu.

Cela signifie concrètement, à notre estime, qu'à la date de publication des arrêtés ministériels ad hoc, le Parlement aura déjà adopté les décrets de fusion (ou, à défaut, les propositions communes de fusion seront déjà considérées comme caduques), en manière telle que les informations chiffrées concerneront bien les nouvelles entités (et qu'il ne s'agira pas, pour les communes concernées, de procéder à l'addition du nombre des personnes inscrites au Registre national des personnes physiques ayant leur résidence principale dans les communes fusionnées).

Relevons que cela implique – et c'est prévu par le décret – que pour les élections précédant la date de la fusion, le ressort pour l'élection communale est le ressort de la nouvelle commune (e.a. établissement des listes des candidats sur base de celui-ci). Ces éléments sont développés plus longuement dans la fiche Elections.

Le nombre des ***conseillers communaux*** sera donc, en fonction de la population de la nouvelle commune, fixé conformément à l'article L1122-3 du CDLD, non modifié (ex. 17 membres, y compris bourgmestre et échevins, dans les communes de 5 000 à 6 999 habitants; 21 membres dans celles de 9 000 à 11 999 habitants ; 27 membres dans celles de 20 000 à 24 999 habitants; 33 membres dans celles de 35 000 à 39 999 habitants; etc.).

Le nombre des ***échevins***, sera, de la même manière, fixé conformément à l'article L1123-9 du CDLD.

2. Au niveau du CPAS

Pour les CPAS également, la population prise en considération pour la fixation du nombre de conseillers de l'action sociale est celle de la nouvelle commune, conformément à l'article 135*sexdecies*, paragraphe 2 de la loi organique des CPAS. Les tranches de population étant nettement plus larges qu'au niveau communal, la fusion pourrait avoir un effet moindre sur le nombre de conseillers de l'action sociale que sur celui des conseillers communaux.

Le nombre des ***conseillers de l'action sociale*** sera donc, en fonction de la population de la nouvelle commune, fixé conformément à l'article 6 de la loi organique des CPAS, non modifié (ex. 9 membres, pour une population ne dépassant pas 15 000 habitants ; 11 membres pour

une population de 15 001 à 50 0000 habitants ; 13 membres pour une population de 50 001 à 150 000 habitants ; et 15 membres pour une population de plus de 150 000 habitants).

b. Les incompatibilités

1. Au niveau communal

Certes, les dispositions nouvelles du CDLD relatives à la fusion ne créent pas de nouvelles incompatibilités. Il est toutefois possible, d'après nous, que l'émergence de la nouvelle entité – intervenant lors de l'installation des nouveaux conseils (soit au moment où les incompatibilités se réalisent) – fasse naitre des situations d'incompatibilité, ou impliquent une analyse différente des situations pouvant se présenter.

Il importe que les éventuels futurs candidats mandataires connaissent ces éléments pour, le cas échéant, poser les choix qui s'imposeront à eux.

Pour rappel, l'élection d'une personne se trouvant dans un cas d'incompatibilité est valable (à la différence d'une situation d'inéligibilité – v. fiche Elections), mais son installation est soumise à la disparition de la cause de l'incompatibilité[1].

Ainsi, par exemple :

« *Interdiction de faire partie des conseils ou des collèges communaux pour toute personne qui est membre du personnel ou qui reçoit un traitement ou un subside de la commune, à l'exception des pompiers volontaires* » (CDLD, art. L1125-1, 6°).

Pour les communes (A et B) qui auront pris la décision de principe de fusionner, cela voudra donc dire – à notre estime – que jusqu'à la date de la fusion, un membre du personnel de la commune A ne pourra pas être conseiller ou membre du collège de la même commune A, mais qu'il pourrait – à tout le moins en principe – être mandataire de la commune B. Le même raisonnement s'appliquera inversement pour la commune B.

A la date de la fusion, les communes originelles (A et B) disparaîtront, et l'ensemble du personnel des communes fusionnées deviendra du personnel de la nouvelle commune (C) (en application de l'article L1157-9 du CDLD).

Interviendra donc une situation d'incompatibilité n'existant pas jusqu'à cette date, à savoir qu'un membre du personnel d'une commune fusionnée devenu personnel de la nouvelle entité ne pourra pas être conseiller ni membre du collège de cette même nouvelle commune.

Il s'agit là d'une situation à laquelle les mandataires actuels visés (à savoir le conseiller ou le membre du collège de la commune fusionnée A, et membre du personnel de la commune fusionnée B) devront être attentifs pour opérer un choix.

« *Interdiction de faire partie des conseils ou des collèges communaux pour les parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclusivement avec le directeur général, le directeur général adjoint et le directeur financier et les personnes unies par les liens du mariage ou de la cohabitation légale avec le directeur général, le directeur général adjoint ou le directeur financier de la commune* » (CDLD, art. L1125-1, 12°).

A partir de la date de la fusion, cette incompatibilité familiale sera, le cas échéant, à examiner à l'égard du directeur général ou financier coordinateur, jusqu'à la désignation d'un nouveau

[1] C. Havard, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie,* La Charte, Bruxelles, 2018, p. 25.

directeur, dans les six mois de la date de la fusion (CDLD, art. L1157-2, L1157-3, L1157-5 et L1157-6).

L'on relèvera par ailleurs que si, après la date de décision de procéder à la fusion, la fonction de directeur général ou financier auprès d'une des communes à fusionner devient vacante, il pourra être fait appel à un directeur d'une des autres communes à fusionner ou du CPAS desservant une des communes à fusionner, sur base d'une convention de collaboration, ou de désigner un directeur faisant fonction jusqu'à la date de la fusion (CDLD, art. L1157-1).

Les incompatibilités familiales devront, le cas échéant, s'analyser au vu de ces situations.

2. Au niveau du CPAS

Une analyse similaire à celle qui vient d'être réalisée pour les communes peut, selon nous, être effectuée pour les incompatibilités fixées dans la loi organique des CPAS (L.O. CPAS, art. 9, 8° - membre du personnel du centre; L.O. CPAS, art. 9, 13° CPAS – parents, alliés, époux, cohabitant légal avec le directeur).

On relèvera toutefois une spécificité dans la loi organique des CPAS en ce qui concerne l'interdiction de faire partie des conseils de l'action sociale pour toute personne qui est membre du personnel communal, ou qui reçoit un subside ou un traitement de la commune, à l'exception des pompiers volontaires et du personnel enseignant (L.O. CPAS, art. 9, 7°).

En effet, dans le chapitre de la loi organique des CPAS consacré à l'installation du conseil de l'action sociale de la nouvelle commune, il est spécifié, sous l'article 135*sexdecies*, paragraphe 4, que : *« Pour l'application de l'article 9, 7°, les termes « toute personne qui est membre du personnel communal, ou qui reçoit un subside ou un traitement de la commune, à l'exception des pompiers volontaires et du personnel enseignant, » visent toute personne qui est membre du personnel communal d'une des communes fusionnées, ou qui reçoit un traitement ou un subside d'une des communes fusionnées »*.

c. Installation

1. Au niveau communal

La séance d'installation du conseil communal de la nouvelle commune est bien précisée dans l'article L1156-2, paragraphes 2 et suivants, du CDLD :

- les conseillers communaux élus sont informés au moins huit jours avant la séance d'installation de la date, de l'heure et du lieu de la réunion d'installation, et ce, par le directeur-général coordinateur ;
- la réunion d'installation est présidée par le président sortant du conseil communal de la commune fusionnée du directeur général-coordinateur jusqu'à la prestation de serment du bourgmestre de la nouvelle commune ;
- si le bourgmestre sortant du conseil communal de la commune fusionnée du directeur général-coordinateur ne peut présider la réunion d'installation, celle-ci est présidée par un membre sortant du collège communal de la commune fusionnée du directeur général-coordinateur, dans l'ordre de leur rang ;
- les communes fusionnées peuvent néanmoins, de manière concertée, désigner un des autres présidents des conseils communaux des communes fusionnées pour présider la réunion d'installation (à tout le moins jusqu'à la prestation de serment du bourgmestre de la nouvelle commune) ;
- la maison communale de la commune fusionnée du directeur général-coordinateur fait office de maison communale de la nouvelle commune tant que le conseil communal n'a pas choisi d'autre bâtiment comme maison communale.

D'autres éléments sont à prendre en compte, et notamment :

- pour rappel, les projets de pacte de majorité doivent être déposés au plus tard le deuxième lundi du mois de novembre qui suit les élections, entre les mains du directeur général. Il s'agira, selon nous, du directeur général-coordinateur si l'on suit la logique de l'article L1156-2 du CDLD évoqué plus haut. Quant à la publication de l'information du dépôt des projets, s'agira-t-il de l'effectuer uniquement à la maison communale de la commune fusionnée du directeur général-coordinateur ? Il nous semble que l'information la plus large des citoyens recommanderait la publication aux maisons communales respectives des communes fusionnées. Des circulaires explicatives préciseront peut-être ces éléments ;
- pour rappel toujours, les projets de pacte de majorité comprennent l'indication des groupes politiques qui y sont parties, l'identité du bourgmestre, des échevins ainsi que celle du président du conseil de l'action sociale pressenti. Ils présentent un tiers minimum de membres du même sexe (CDLD, art. L1123-1, par. 2, al. 3). Le bourgmestre sera, pour rappel, le candidat qui aura obtenu le plus de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques parties au pacte de majorité (CDLD, art. L1123-4), au niveau de la nouvelle commune[2] ;
- même si la séance d'installation du conseil de l'action sociale aura désormais lieu le même jour que la séance d'installation du conseil communal[3], il n'en demeure pas moins, selon nous, qu'au moment du dépôt des projets de pacte de majorité et même lors de leur adoption, le président de CPAS renseigné sera toujours pressenti, l'installation des conseillers de l'action sociale ayant lieu logiquement après la séance homonyme du conseil communal (momentum de l'élection de plein droit des conseillers de l'action sociale). Cette phase intermédiaire sera donc toutefois nettement plus courte que ce qu'elle fut jusqu'aux installations issues du scrutin de 2018. Rappelons néanmoins que pour siéger au collège, le président de CPAS devra – outre son serment en tant que conseiller de l'action sociale lors de la séance d'installation – également prêter serment en tant que membre du collège communal (CDLD, art. L1126-1), en séance publique, qui pourra être fixée ultérieurement[4].

2. Au niveau du CPAS

Avant toute autre chose, il importe de relever une nouveauté importante quant à l'installation du conseil de l'action sociale, laquelle n'est d'ailleurs pas directement liée à la thématique de la fusion, même si elle interviendra pour la première fois lors des renouvellements des conseils de 2024.

A partir de cette date en effet, le mandat des membres du conseil de l'action sociale prendra cours le jour de leur prestation de serment, la séance d'installation ayant lieu le même jour que celui de la séance d'installation du conseil communal au terme de leur élection de plein droit prévue par l'article 12 de la (cf. L.O. CPAS, art. 15, par. 2 nouveau).

A noter que sur le plan purement pratique, cette modification étant d'application pour l'ensemble des CPAS et non pas seulement pour les conseils de l'action sociale participant à une fusion, certains directeurs généraux exerçant leurs fonctions au sein de deux CPAS risquent de rencontrer quelques difficultés au niveau du timing à respecter dans la mesure où

[2] Cf. CDLD, art. L1156-1, évoqué plus haut : *« Par dérogation à l'art. L4112-2, par. 1er, al. 2, pour les élections précédant la date de la fusion, le ressort pour l'élection communale est le ressort de la nouvelle commune »*.
[3] V. infra, point 2.
[4] En effet, même si on peut comprendre le souhait de chaque équipe de siéger au complet le plus rapidement possible, il convient de ne pas oublier que les séances d'installation devront désormais avoir lieu le même jour, côté communal et côté conseil de l'action sociale, avec la charge administrative et temporelle que cela implique. Il s'agira en effet d'enchaîner d'abord la séance du conseil communal et ensuite la séance du conseil de l'action sociale. Prévoir une nouvelle réunion du conseil communal postérieurement aux deux premières paraît bien lourd…

les séances d'installation des conseils communaux se déroulent principalement en soirée. Une concertation entre les deux entités concernées sera nécessaire afin de permettre au directeur général de procéder à l'installation des conseils de l'action sociale dans chaque CPAS où il exerce.

Concernant à proprement parler la séance d'installation du conseil de l'action sociale du nouveau CPAS, l'article 135*sexdecies*, paragraphe 5, de la loi organique des CPAS précise que la mise en œuvre des modalités prévues en son article 11 (inchangé) relève de la compétence du bourgmestre de la commune fusionnée du directeur général-coordinateur ainsi que du directeur général-coordinateur de la commune.

Le nouveau CPAS aura pour siège celui du CPAS dont le directeur général a été désigné comme coordinateur et ce, tant que le nouveau conseil de l'action sociale n'a pas décidé de le déplacer.

d. Pour le surplus…

1. Au niveau communal

La fusion de communes n'a, selon nous, pas d'impact sur la durée du mandat, pas plus que sur les droits et devoirs des conseillers, ou encore, pour partie du moins, sur le fonctionnement des organes.

Attention toutefois, sur ce dernier point en effet : il nous semble primordial que le règlement d'ordre intérieur du conseil communal de la nouvelle commune soit adopté le plus rapidement possible après l'installation du nouveau conseil.

L'article L1155-2 du CDLD, qui stipule que : « *Les arrêtés, règlements et ordonnances restent d'application dans les communes 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* » ne nous semble pas pouvoir jouer par défaut ici.

Pour rappel en effet, le règlement d'ordre intérieur du conseil communal règle notamment les questions :

- du tableau de préséance entre les conseillers communaux,
- des jetons de présence octroyés aux conseillers communaux, etc.

Il nous semble dès lors que ces questions devront être tranchées le plus rapidement possible, via, le cas échéant, la concertation prévue par l'article L1154-1 du CDLD, la cohabitation de deux règlements d'ordre intérieur sur le territoire de la nouvelle commune nous paraissant difficilement envisageable.

L'on relèvera d'ailleurs qu'en ce qui concerne la fixation du tableau de préséance, lors des élections communales de 2018, la Ministre des Pouvoirs locaux recommandait l'adoption d'une délibération distincte pour ladite fixation. Même s'il s'agissait d'une façon d'éviter la modification formelle du règlement d'ordre intérieur, cette recommandation pourrait à notre estime s'appliquer également en cas de fusion[5].

[5] V. circ. 23.10.2018 relative à la validation et à l'installation des conseillers communaux et du collège communal, à l'exception des communes de la Communauté germanophone – Elections communales du 14.10. 2018 (p. 14).

2. Au niveau CPAS

Une analyse similaire à celle qui vient d'être réalisée pour les communes peut, selon nous, être effectuée concernant le CPAS, ses conseillers ainsi que la nécessité pour le nouveau conseil de l'action sociale d'adopter un nouveau règlement d'ordre intérieur (L.O. CPAS, art. 40).

- **Voir aussi la Fiche Elections**

FICHE STATUT DES MANDATAIRES

Luigi Mendola
Conseiller expert UVCW
https://www.uvcw.be/staff/14

1. Objet de la présente fiche

Examiner les implications éventuelles d'une décision de fusion de deux ou plusieurs communes sur le statut personnel des mandataires locaux.

2. Acteurs concernés

- Autorité locale
- Service fédéral des Pensions
- Organismes de pension (en cas de convention pour le paiement de la pension des mandataires)

Organe décisionnel impliqué :
- conseil communal

3. Réglementations en cause

- Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), art. L1122-7, L1123-15, L1156-2
- Loi du 8 décembre 1976 réglant la pension de certains mandataires et celle de leurs ayants droit (*M.B.*, 6.1.1977)
- Arrêté du Gouvernement wallon du 22 novembre 2018 fixant le pécule de vacances et la prime de fin d'année des bourgmestres et échevins (*M.B.*, 19.12.2018)

4. Descriptif/enjeu(x)

La commune issue de la fusion aura un chiffre de population correspondant à la somme des chiffres de la population des communes qui ont fusionné.

Le chiffre de population de la commune influe sur le traitement des mandataires et sur le calcul de leur pension.

Il convient d'examiner les conséquences d'une fusion sur ces éléments du statut individuel des mandataires.

5. Développements

a. Le traitement des mandataires locaux

1. Les mandataires non exécutifs

Les conseillers communaux bénéficient de jetons de présence lorsqu'ils assistent aux réunions du conseil, des commissions et sections (CDLD, art. L1122-7).

Lors de l'installation des nouveaux organes de la commune issue de la fusion, la fixation du montant du jeton de présence devra intervenir pour les 6 années à venir. Ce montant, qui doit se situer dans la fourchette légale (entre 37,18 et 125 euros, à indexer) pourrait être différent du montant qui était applicable avant la fusion au sein des entités qui ont désormais fusionné.

2. Les mandataires exécutifs

Le traitement stricto sensu des mandataires locaux, leur allocation de fin d'année et leur pécule de vacances sont réglés par le CDLD et ses arrêtés d'exécution.

Le chiffre de la population dont il sera tenu compte pour fixer le traitement des mandataires exécutifs de la nouvelle commune issue de la fusion est celui du nombre d'habitants inscrits au Registre national des personnes physiques ayant leur résidence principale sur le territoire de la commune issue de la fusion à la date du 1er janvier de l'année du renouvellement intégral (lecture combinée des art. L1156-2 et L1121-3 du CDLD).

Le montant du traitement sera donc fonction de la catégorie de commune dont relèvera désormais la commune fusionnée (CDLD, art. L1123-15).

Le montant du pécule de vacances et celui de l'allocation de fin d'année sont aussi impactés par la hausse de traitement, dès lors que le pécule est fonction d'un pourcentage du traitement de base et que l'allocation est composée, notamment, d'une partie variable (2,5 % du traitement) (cf. A.G.W. 22.11.2018).

b. La pension de retraite des mandataires locaux exécutifs

Les mandataires exécutifs ont droit à une pension de retraite aux conditions et selon les modalités de calcul fixées par la loi du 8 décembre 1976.

Le calcul est fonction de la nature du mandat et du traitement de base qui y est attaché, de la durée du mandat, du moment où il a été exercé, et de la date de naissance de l'intéressé[1].

Pour les personnes qui auront exercé un ou plusieurs mandats au sein des communes avant fusion, puis un ou des mandats au sein de la commune fusionnée, différentes pensions seront calculées pour tenir compte des différents traitements applicables en l'occurrence (le traitement de base avant fusion étant vraisemblablement moindre que le traitement après fusion).

La charge des pensions déjà en cours au moment de la fusion sera automatiquement transférée à la commune issue de la fusion, subrogée dans les droits et obligations des communes avant fusion.

Certaines communes passent par un organisme assureur pour le calcul et le paiement des pensions de leurs anciens mandataires. Le sort de la convention entre la commune fusionnant et l'organisme assureur et son éventuel transfert vers la commune fusionnée devra faire l'objet d'un examen spécifique.

[1] Pour davantage de développements sur le sujet, v. L. Mendola, *Le statut des mandataires locaux*, UVCW, Namur, 2018, pp. 113 à 132.

FICHE INTRODUCTIVE SUR LE PERSONNEL

Luigi Mendola
Conseiller expert UVCW
https://www.uvcw.be/staff/14

Sylvie Smoos
Conseiller expert UVCW
https://www.uvcw.be/staff/19

1. Objet de la présente fiche

La présente fiche reprend un bref rappel de ce que le décret prévoit en matière de personnel, tant communal que de CPAS.

2. Acteurs concernés

- Administration
- Directeur général
- Directeur financier

Organes décisionnels impliqués :
- conseil communal
- conseil de l'action sociale

3. Réglementations en cause

- Décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire de communes
- Décret modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (L.O. CPAS) dans le cadre de la fusion volontaire de communes et relativement à l'installation des conseils de l'action sociale

4. Descriptif/enjeu(x)

Afin de comprendre au mieux ce qui est imposé par la législation en matière de personnel, la présente fiche reprend par ordre chronologique ce que le décret impose pour la gestion du personnel en cas de fusion de communes.

5. Développements

a. Désignation d'un directeur général coordinateur et d'un directeur financier coordinateur

Après la décision de principe de fusion, les conseils communaux des communes originelles se concertent pour désigner un des directeurs généraux et un des directeurs financiers (ou un receveur régional) qui agissent comme directeur général-coordinateur de la fusion au niveau administratif et un directeur financier-coordinateur de l'opération de fusion au niveau administratif pour la coordination des aspects financiers de la fusion.

Les autres directeurs généraux et directeurs financiers les assistent dans leurs tâches.

A défaut d'accord, c'est le directeur général et le directeur financier de la commune comptant le plus grand nombre d'habitants qui sont désignés (CDLD, art. L1153-2).

La même règle s'applique pour les CPAS (L.O. CPAS, art. 135*duodecies*).

b. Concertation obligatoire entre communes à fusionner

Dès qu'une demande de fusion a été introduite, les actes des communes à fusionner ne sont pris qu'après concertation obligatoire entre ces communes, à l'exception des actes qui soit :

- relèvent de la gestion quotidienne des affaires publiques ;
- s'ils ne sont pas pris risqueraient de causer un préjudice irréparable à la collectivité ;
- constituent l'aboutissement normal des procédures entamées avant la demande de fusion.

Cette concertation est imposée jusqu'à ce que la fusion soit approuvée ou refusée (CDLD, art. L1154-1).

La même règle s'applique pour les CPAS (L.O. CPAS, art. 135*terdecies*).

Soulignons également qu'outre cette règle de concertation, il conviendra d'ajouter la période de prudence qui devra être respectée, en principe, 3 mois avant les élections.

c. Reprise des procédures administratives en cours par la nouvelle commune

A la date de la fusion, la nouvelle commune reprend les obligations découlant des procédures judiciaires et administratives en cours et futures ainsi que les conventions qui lui ont été transférées (CDLD, art. L1155-1).

La même règle s'applique pour les CPAS (L.O. CPAS, art. 135*quaterdecies*). Sur ce point, il conviendra d'être attentif quant aux éventuelles procédures disciplinaires.

Des difficultés peuvent se présenter si une procédure n'a pu être clôturée au sein d'une des entités locales originelles; en effet, le régime disciplinaire prévoit que les membres de l'autorité qui n'étaient pas présents durant l'ensemble des séances ne prennent pas part aux délibérations, ni aux votes sur la mesure disciplinaire à prononcer. En outre, il nous semble compliqué de reprendre une procédure disciplinaire précédemment entamée au sein de la nouvelle entité locale au vu du principe qui interdit d'être poursuivi deux fois pour le même fait.

d. Maintien du règlement de travail un an maximum

Le décret prévoit que les règlements restent d'application dans les entités locales fusionnées pour laquelle ils ont été édictés jusqu'au jour où ils sont abrogés par l'autorité compétente, au plus tard un an après la date de la fusion (CDLD, art. L1155-2, et L.O. CPAS, art. 135*quindecies*).

Selon nous, le règlement de travail est bien visé par cette disposition.

e. Convention de collaboration en matière de personnel

Dès la décision de principe, les entités locales à fusionner peuvent conclure des conventions de collaboration en vue de faire appel aux membres du personnel des unes et des autres pour des fonctions spécifiques.

Si le poste de directeur général ou de directeur financier devient vacant au sein d'une entité locale à fusionner, l'autorité compétente (le conseil) peut faire appel à un directeur général ou un directeur financier d'une des autres communes à fusionner ou d'un des CPAS desservant une des communes sur la base d'une convention de collaboration ou désigner un directeur général ou un directeur financier faisant fonction. (CDLD, art. 1157-1, et L.O. CPAS, art. 135*septdecies*).

Cette convention de collaboration devrait, selon nous, prendre la forme d'une convention de mise à disposition qui, à moins qu'une législation spécifique le prévoie, devrait se baser sur la loi de 1987 – sauf le cas où c'est une mise à disposition d'un membre du personnel d'une commune vers un CPAS, auquel cas l'article 144*bis* de la nouvelle loi communale devrait trouver à s'appliquer.

f. Personnel après la fusion

1. Directeur général, directeur financier et directeur général adjoint

Le directeur général-coordinateur et le directeur financier-coordinateur remplissent les fonctions de directeur général et de directeur financier de la nouvelle entité locale, jusqu'à la désignation d'un nouveau directeur général et d'un nouveau directeur financier (CDLD, art. L1157-2 et 1157-5, et L.O. CPAS, art. 135*octodecies*).

Dans les 6 mois de la fusion, l'autorité compétente (conseil) de la nouvelle entité désigne un nouveau directeur général et un nouveau directeur financier.

Le ***directeur général de la nouvelle commune*** est désigné selon un ordre de priorité parmi:

1) les directeurs généraux des communes fusionnées qui se portent candidats après un appel aux candidatures ;
2) à défaut de candidats en application du 1), les directeurs généraux des CPAS fusionnés qui se portent candidats après un appel aux candidatures.

Le ***directeur général du nouveau CPAS*** est désigné selon un ordre de priorité parmi :

1) les directeurs généraux des CPAS fusionnés qui se portent candidats après un appel aux candidatures ;
2) à défaut de candidats en application du 1), les directeurs généraux des communes fusionnées qui se portent candidats après un appel aux candidatures.

À défaut de candidats suite à ces appels à candidatures, ou si aucun candidat ne répond aux conditions fixées, le directeur général communal est désigné conformément aux articles L1124-2 et suivants du CDLD, et le directeur général du CPAS est désigné conformément aux articles 41 et suivants de la loi organique des CPAS.

(CDLD, art. L1157-3 et L1157-4, L.O. CPAS, art. 135*novodecies* et 135*vicies*).

Le ***directeur financier de la nouvelle commune*** est désigné selon un ordre de priorité parmi:

1) les directeurs financiers des communes fusionnées qui se portent candidats après un appel aux candidatures ;
2) à défaut de candidats en application du 1), les directeurs financiers des CPAS fusionnés qui se portent candidats après un appel aux candidatures.

Si les communes fusionnées disposaient d'au moins un receveur régional, le conseil de la nouvelle commune décide de maintenir ou non la recette régionale.

S'il maintient la recette régionale, la demande d'affectation à cette recette est adressée au gouverneur de province. S'il crée l'emploi de directeur financier, le conseil de la nouvelle commune désigne le directeur financier selon l'ordre de priorité précité.

Le ***directeur financier du nouveau CPAS*** est désigné selon un ordre de priorité parmi :

1) les directeurs financiers des CPAS fusionnés qui se portent candidats après un appel aux candidatures ;
2) à défaut de candidats en application du 1), les directeurs financiers des CPAS fusionnés qui se portent candidats après un appel aux candidatures.

Si les CPAS fusionnés disposaient d'au moins un receveur régional, le conseil du nouveau CPAS décide de maintenir ou non la recette régionale.

S'il maintient la recette régionale, la demande d'affectation à cette recette est adressée au gouverneur de province. S'il crée l'emploi de directeur financier, le conseil du nouveau CPAS désigne le directeur financier selon l'ordre de priorité précité.

À défaut de candidats suite à ces appels à candidatures, ou si aucun candidat ne répond aux conditions fixées, le directeur financier communal est désigné conformément aux articles L1124-21 et suivants du CDLD, le directeur financier du CPAS étant désigné conformément aux articles 41 et suivants de la loi organique des CPAS.

La possibilité pour le conseil communal de désigner le directeur financier du nouveau CPAS comme directeur financier communal afin qu'il exerce donc la fonction de directeur financier commun est prévue par l'article L1157-8 du CDLD. La même possibilité est offerte au conseil de l'action sociale à l'égard du directeur financier de la nouvelle commune par l'article *135quatervicies* de la loi organique des CPAS.

Les directeurs généraux et financiers sortants d'une entité locale fusionnée qui ne sont pas désignés comme directeur général/directeur financier de la nouvelle commune ou du nouveau CPAS sont assignés à une fonction appropriée de niveau A dans la nouvelle entité locale, tout en conservant leur ancienneté pécuniaire. Ils seront insérés dans l'échelle de traitement liée à la fonction appropriée et conserveront l'échelle de traitement dont ils jouissaient en tant que directeur général/directeur financier dans leur entité locale originelle tant que leur traitement sur la base de cette échelle est plus avantageux que le traitement dont ils jouiraient après l'insertion (CDLD, art. 1159-1 et 1159-2, et L.O. CPAS, art. 135*duotricies*).

SI les entités fusionnées disposaient de directeurs généraux adjoints, la désignation du ***directeur général adjoint de la nouvelle entité*** issue de la fusion s'effectue par priorité parmi ceux-ci, suite à un appel à candidatures (il en va de même si on était en présence de directeurs généraux adjoints communs à la commune et au CPAS ayant fait l'objet d'une fusion).

2. Le personnel

A la date de la fusion, le personnel des entités locales fusionnées devient du personnel de la nouvelle entité locale, quelle que soit la nature de leur relation de travail (CDLD, art. 1157-9, et L.O. CPAS, art. 135*quinvicies*).

L'ancienneté administrative et pécuniaire, l'échelle de traitement, etc. sont conservés dans la nouvelle entité locale (CDLD, art. 1157-10, et L.O. CPAS, art. 135*sexvicies*).

Des dispositions transitoires peuvent être adoptées par l'autorité compétente de la nouvelle entité locale (conseil) afin d'assurer que les membres du personnel conservent un régime

spécifique à titre personnel tant que celui-ci est plus avantageux que le régime correspondant dans le nouveau statut (CDLD, art. 1159-3, et L.O. CPAS, art. 135*septvicies*).

g. Statut

Les statuts des entités locales originelles continuent à s'appliquer jusqu'à ce que le statut de la nouvelle entité locale entre en vigueur.

Pour le personnel entrant dans la nouvelle entité locale après la fusion, celle-ci adopte un statut provisoire qui s'applique aux membres du personnel à désigner dans la nouvelle entité locale (CDLD, art. L1157-11, et L.O. CPAS, art. 135*septvicies*).

Dans l'année qui suit la fusion, la nouvelle entité locale doit établir un nouvel organigramme et un nouveau statut pour l'ensemble de son personnel (CDLD, art. L1157-12, et L.O. CPAS, art. 135*octovicies*).

FICHE ANALYSE DES DOCUMENTS INTERNES (RÉGIME DE VACANCES ANNUELLES, RÈGLEMENT DE TRAVAIL, STATUTS) - AVANT FUSION

Isabelle Dugailliez
Conseiller expert UVCW
https://www.uvcw.be/staff/228

Sylvie Smoos
Conseiller expert UVCW
https://www.uvcw.be/staff/19

1. Objet de la présente fiche

Lorsqu'une fusion entre communes est décidée, afin de faciliter la mise en place de la fusion, il serait utile, en amont, d'analyser les documents internes qui gèrent le personnel dans les communes originelles.

2. Acteurs concernés

- Administrations communales et de CPAS
- Service du personnel
- Directeur général
- Directeur financier

Organes décisionnels impliqués :
- conseil communal
- conseil de l'action sociale

3. Réglementations en cause

La législation n'impose pas de vérifier les documents internes qui peuvent être impactés par la fusion.

4. Descriptif/enjeu(x)

Afin de faciliter la concertation entre communes originelles, il nous semble important d'analyser en amont les réglementations internes qui devront être adoptées prochainement dans la nouvelle entité locale afin d'ouvrir au mieux les discussions. En effet, les documents actuels n'existeront plus dans la nouvelle entité locale ; ceux-ci devront céder la place à d'autres. Il sera dès lors essentiel de trouver un dénominateur commun pour l'ensemble du personnel de la nouvelle entité locale. Une analyse en amont permettra des discussions fructueuses.

Cette analyse peut se faire à n'importe quel moment vu que la législation n'impose rien.

5. Développements

Les pouvoirs locaux disposent de deux documents essentiels en termes de gestion du personnel, à savoir le règlement de travail et le statut administratif et pécuniaire.

Ce sont donc ces documents qu'il conviendra d'analyser.

Outre ces documents, le cadre devra également être examiné afin de l'adapter éventuellement aux besoins de la nouvelle entité locale.

D'autres documents peuvent également être concernés par cette analyse, tels que des notes de service, circulaires, etc. en fonction des spécificités des administrations concernées.

Enfin, une attention sera portée aux régimes de vacances annuelles applicables au sein des communes à fusionner.

a. Règlement de travail

Les pouvoirs locaux ont l'obligation de disposer d'un règlement de travail sur la base de la loi du 8 avril 1965.

Ce règlement de travail s'applique aussi bien aux contractuels qu'aux statutaires.

Il est possible qu'un employeur dispose de différents règlements de travail en fonction des catégories de personnel.

Ce règlement de travail doit contenir un certain nombre de mentions obligatoires :

- les horaires de travail et jours d'arrêt régulier de travail ;
- mode de mesurage et contrôle du travail ;
- mode, époque et lieu de paiement de la rémunération ;
- durée des délais de préavis, ainsi que les motifs graves pouvant justifier la rupture du contrat sans préavis ;
- pénalités, montant et destination des amendes et manquements qu'elles sanctionnent ainsi que les recours possibles pour les travailleurs ayant subi une pénalité ;
- durée des vacances annuelles ;
- …

Il serait dès lors intéressant de relever l'ensemble des règles applicables au sein de l'administration afin de pouvoir discuter entre autorités locales de ce qui sera conservé et de ce qui sera modifié dans la nouvelle entité locale.

b. Statuts administratif et pécuniaire

Les administrations locales disposent, toutes, d'un statut administratif et d'un statut pécuniaire.

Le statut administratif comporte toutes les dispositions relatives à la carrière administrative du personnel communal, du recrutement à la cessation de fonctions : conditions de nomination des agents communaux, conditions d'avancement, procédure d'évaluation, accidents du travail, maladies professionnelles, cessation des fonctions, etc.

Le statut pécuniaire, quant à lui, comporte toutes les dispositions relatives à la situation pécuniaire du personnel communal, telles que les services antérieurs valorisables ou les diverses allocations et indemnités.

Il sera donc essentiel de lister l'ensemble des règles applicables aux membres du personnel de l'entité locale originelle pour ensuite pouvoir discuter, lors de la concertation, des points que l'on souhaite conserver et de ceux que l'on veut modifier ou supprimer.

c. Cadre

Le cadre, pour rappel, est un tableau où figurent, avec la mention de leur nombre et de la qualification, tous les emplois qui, tant qualitativement que quantitativement, sont nécessaires à l'exécution correcte et efficace des tâches et des missions que l'administration doit remplir.

En principe, les villes et communes n'ont l'obligation d'un cadre que pour les agents statutaires ; les CPAS, quant à eux, ont l'obligation de le faire aussi pour les contractuels.

Analyser le cadre permettra de préparer au mieux les discussions pour la fusion.

d. Régime de vacances annuelles

Les communes doivent appliquer le régime public de vacances annuelles à leurs agents statutaires.

A défaut de texte légal supérieur contraignant établissant un régime unique de vacances annuelles au sein des communes et CPAS wallons, chaque autorité doit définir le régime de vacances annuelles applicable à ses agents statutaires (nombre de jours de congé, règles de proratisation, etc.). Il y a donc beaucoup de chances que les régimes de vacances annuelles des communes à fusionner diffèrent.

En ce qui concerne le pécule de vacances pour les agents statutaires, les choses sont plus simples étant donné que toutes les communes doivent octroyer, à leurs agents statutaires, le même pécule de vacances que celui accordé aux agents fédéraux (Code de la démocratie locale et de la décentralisation - CDLD, art. L1212-3). Concrètement, il s'agit du régime prévu par les articles 13 à 15 de l'arrêté royal du 13 juillet 2017 fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale (*M.B.*, 19.7.2017).

Pour leur personnel contractuel, les communes ont le choix d'appliquer le régime public de vacances annuelles applicable à leurs agents statutaires ou le régime privé de vacances annuelles (employés), sur la base de l'article 17 de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses (*M.B.*, 30.6.1992). Il appartient au conseil communal de déterminer le régime des vacances annuelles applicable. Si une commune opte pour le régime privé de vacances annuelles, il est régi par les lois du 28 juin 1971 relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés coordonnées le 28 juin 1971 (*M.B.*, 30.9.1971), et l'arrêté royal du 30 mars 1967 déterminant les modalités générales d'exécution des lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés (*M.B.,* 6.4.1967). Il ne relève donc pas de l'autonomie locale.

Il sera donc essentiel de déterminer le régime applicable aux membres du personnel contractuel de l'entité locale originelle ainsi que les modalités du régime public de vacances annuelles pour pouvoir ensuite discuter du régime à appliquer aux agents contractuels de la nouvelle commune et des modalités que l'on souhaite prévoir dans le nouveau régime public de vacances annuelles.

FICHE SORT DES CONVENTIONS INDIVIDUELLES (CONTRATS DE TRAVAIL, CONVENTIONS DE MISE À DISPOSITION DE PERSONNEL, TRAVAILLEURS ART. 60, GRADES LÉGAUX) - AVANT FUSION

Luigi Mendola
Conseiller expert UVCW
https://www.uvcw.be/staff/14

Sylvie Smoos
Conseiller expert UVCW
https://www.uvcw.be/staff/19

1. Objet de la présente fiche

Lorsque des communes fusionnent, celles-ci disparaissent. Cela a donc un impact sur les conventions passées avec les membres du personnel.

2. Acteur(s) concerné(s)

- Administration

Organes décisionnels impliqués :
- conseil communal
- collège communal
- conseil de l'action sociale
- bureau permanent

3. Réglementations en cause

- Décrets fusion
- Loi du 3 juillet 1978
- Nouvelle loi communale (NLC), art. 144*bis*
- Loi du 24 juillet 1987

4. Descriptif/enjeu(x)

Les conventions sont passées entre au moins deux parties qui y sont nommément précisées. Si l'une des parties change, la convention doit être rompue. Une nouvelle convention doit alors être conclue. Lors de la fusion, les entités locales originelles vont disparaître, les conventions existantes devront donc être modifiées.

5. Développements

Le décret prévoit que des conventions de collaboration peuvent être conclues dès la décision de principe de fusion en vue de faire appel aux membres du personnel des unes et des autres pour des fonctions spécifiques.

Le décret prévoit également qu'à la date de la fusion, le personnel des entités locales fusionnées devient du personnel de la nouvelle entité locale, quelle que soit la nature de leur relation de travail.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Néanmoins, des règles de droit s'appliquent aux conventions existantes. Dès lors, il conviendra d'appliquer les règles en la matière pour éviter de se retrouver dans des situations délicates.

a. Sort des contrats de travail

Le décret fusion prévoit qu'à la date de la fusion, le personnel des communes fusionnées devient du personnel de la nouvelle commune, quelle que soit la nature de leur relation de travail.

Afin d'éviter tout problème en termes de contrats de travail, comme, par exemple, l'application de l'article 9 de la loi du 3 juillet 1978 qui prévoit qu'à défaut d'écrit pour un CDD, celui-ci est considéré comme étant à durée indéterminée, il est essentiel de rompre les contrats existants au sein de l'entité originelle – cela peut se faire de commun accord. Un nouveau contrat de travail doit être conclu avec la nouvelle entité, tout en respectant le décret fusion qui prévoit que l'ancienneté administrative et pécuniaire ainsi que l'échelle de traitement doivent être conservées.

b. Sort des conventions de mise à disposition du personnel

Des conventions de mise à disposition du personnel peuvent également exister au sein des administrations sur différentes bases légales : art. 144bis de la nouvelle loi communale ou loi du 24 juillet 1987.

Une des parties à la convention va disparaître, il est donc essentiel de mettre un terme à la convention (attention, car certaines conventions disposent d'un délai de préavis; il serait donc utile de vérifier à l'avance les conventions existantes) avec l'entité locale originelle et de conclure une nouvelle convention à la date de la fusion avec la nouvelle entité.

c. Sort des « articles 60 »

Les « articles 60 » disposent d'un contrat de travail classique ; ce ne sont que les subventions qui sont spécifiques à ce type de contrat.

Dès lors, il conviendra de rompre le contrat de travail avec le CPAS originel et de conclure un nouveau contrat avec le nouveau CPAS au moment de la fusion.

Un point auquel il conviendra d'être attentif est la poursuite de la subvention liée à l'article 60.

d. Sort des grades légaux

Après la décision de principe de fusion, les autorités compétentes des entités originelles (conseil) se concertent pour désigner un des directeurs généraux et un des directeurs financiers (ou un receveur régional) qui agissent comme directeur général-coordinateur de la fusion au niveau administratif et un directeur financier-coordinateur de l'opération de fusion au niveau administratif pour la coordination des aspects financiers de la fusion.

Les autres directeurs généraux et directeurs financiers les assistent dans leurs tâches.

A défaut d'accord, c'est le directeur général et le directeur financier de l'entité communale comptant le plus grand nombre d'habitants qui sont désignés (CDLD, art. L1153-2).

FICHE IMPACT DE LA FUSION CONCERNANT LES EMPLOIS SUBVENTIONNÉS ET PACTE

Fiche rédigée par
le SPW Intérieur et Action sociale
https://interieur.wallonie.be/

Fiche à venir

FICHE RELATIONS AVEC LES PRESTATAIRES ET ORGANISMES EXTERNES - AVANT FUSION

Tanya Sidiras
Conseiller UVCW
https://www.uvcw.be/staff/280

1. Objet de la présente fiche

Lorsque des communes fusionnent, celles-ci disparaissent. Cela a donc un impact sur les conventions passées avec les prestataires et les relations avec des organismes externes. Nous examinerons cela sous l'angle des communes en tant qu'employeur, et des obligations qui en découlent.

2. Acteurs concernés

- Conseil et collège des communes fusionnantes
- Conseil de l'action sociale et bureau permanent des CPAS fusionnants
- Conseil et collège de la nouvelle commune
- Conseil de l'action sociale et bureau permanent du nouveau CPAS

Organes décisionnels impliqués avant et après fusion :

- conseil et collège communal
- conseil de l'action sociale

3. Réglementations en cause

- Décret fusion, et plus spécifiquement les articles L1154-1 et L1155-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD)

4. Descriptif/enjeu(x)

Il s'agit d'éclairer les communes à fusionner quant aux décisions qui devront être prises au préalable, d'une part pour leurs conventions passées avec des prestataires externes, et d'autre part pour leurs relations avec des organismes externes en tant qu'employeur. Il s'agira également de donner quelques conseils pour la nouvelle commune qui devra assurer certains suivis et faire certaines démarches administratives en tant que nouvel employeur avec les organismes externes.

5. Développements

En tant qu'employeur, les communes à fusionner ont de facto des obligations en matière RH et pour ce faire, elles ont dû passer des marchés publics de prestations de services avec des prestataires externes. Parmi ces prestataires externes, il peut s'agir de compagnies d'assurances (assurer les membres du personnel en RC ou se « réassurer » dans le cadre des accidents du travail), de médecine du travail (Service externe de protection et prévention au travail - SEPPT), de médecine de contrôle, de logiciels de paie/ pointage ou congés, etc.

Elles ont également des relations avec des organismes externes tels que l'ONSS, l'Onem, le Medex, …

Ci-après, nous développerons ce que les communes à fusionner devront faire pour poursuivre les relations avec les prestataires et organismes relevés ci-dessus.

a. Conventions passées avec les prestataires externes

Comme vous le savez, normalement le pouvoir local a dû passer un marché de prestations de services pour tout ce qui concerne les assurances, les logiciels de paie ou les prestations d'un service externe de prévention et protection au travail, ou encore de médecin de contrôle.
En ce qui concerne cette partie, nous nous permettons de renvoyer pour plus de détails à la fiche concernant les marchés publics.

Vous trouverez ci-après les démarches de base à faire dans ces cas (v. Fiche Marchés publics):

1. faire un inventaire des marchés en cours afin d'avoir une vision claire ;
2. concertation obligatoire jusqu'à la date de la fusion : pendant cette période, nous conseillons aux communes à fusionner d'avoir une attention particulière aux marchés dont l'objet est décrit supra, car dans de nombreux marchés, dont les assurances et celui relatif au service externe de prévention et protection au travail, les modalités d'exécution du marché vont dépendre du nombre de travailleurs.
   Pour les assurances, bien souvent, les primes sont payées en fonction du nombre de travailleurs ; en ce qui concerne l'affiliation à un SEPPT, les cotisations à payer sont basées sur une tarification en fonction de la catégorie d'employeurs et du nombre de travailleurs[1].
   Les communes à fusionner peuvent donc anticiper cela en passant un marché conjoint en ayant égard à ces modalités spécifiques liées au nombre de travailleurs ;
3. à partir de la date de la fusion : l'article L1155-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) prévoit : *« A la date de la fusion, la nouvelle commune succède aux droits et obligations des communes fusionnées 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 (…)* ».
   La nouvelle commune succèdera de plein droit à ces marchés conjoints qui, durant la phase de concertation, devront prendre en compte les spécificités des communes à fusionner.

b. Relations avec les organismes externes

1. L'ONSS

Pour les communes à fusionner, il faudra établir des dimona de sortie pour tous les travailleurs à la date déterminée qui correspondra au dernier jour de prestation des travailleurs avec la commune à fusionner.

Pour la nouvelle commune, il faudra immédiatement qu'elle demande à l'ONSS, via un formulaire en ligne, un matricule provisoire afin de pouvoir procéder aux dimona d'entrée provisoire de tous les travailleurs.

En pratique, la nouvelle entité juridique devra s'identifier comme nouvel employeur et demander un numéro d'immatriculation.

[1] La tarification minimale est réglementée dans le Code sur le bien-être au travail dans le chapitre relatif au SEPPT.

2. L'Onem

Quant à la nouvelle commune, elle devra faire une déclaration de transfert afin que les travailleurs qui bénéficient d'une interruption de carrière professionnelle ou d'un congé thématique (congé parental, soin palliatif, assistance médicale) soit poursuivent leur interruption de carrière professionnelle (ICP) ou congé thématique entamé chez l'ancien employeur (les communes à fusionner), soit demandent de valoriser l'ancienneté et/ou l'occupation acquises chez l'ancien employeur en cas de nouvelle demande ou de prolongation d'une ICP ou d'un congé thématique.

Une demande de transfert groupée peut être introduite à l'administration de l'Onem (proxitime@onem.be) lorsque le nombre de travailleurs pour lesquels une demande de transfert doit être faite est supérieur à 25.

3. Le Medex

Petit rappel des compétences que le Medex, l'administration de l'expertise médicale (ancien service de santé administratif), a de plein droit envers les administrations locales, ce qui veut dire que la nouvelle commune ne doit rien faire, car, étant une nouvelle administration locale, les législations et réglementations s'imposeront de facto à elle.

Le Medex est donc compétent :

- pour la reconnaissance d'une maladie grave et de longue durée pour les agents statutaires ;
- pour la reconnaissance de l'inaptitude d'un agent statutaire qui donne droit à une pension prématurée temporaire ou définitive[2] *;*
- en matière d'accident du travail : ***«*** *pour vérifier le lien de causalité entre l'accident du travail et les lésions ; pour établir le lien de causalité entre l'accident du travail et les périodes d'incapacité de travail ; pour fixer la date de consolidation, le pourcentage d'incapacité permanente et le pourcentage de l'aide d'une tierce personne ».*

➢ **Voir aussi la Fiche Marchés publics**

La fiche dédiée aux marchés publics pour le suivi des marchés relatifs aux assurances, SEPPT, médecine de contrôle et, si pas de marché public, pour les aspects relatifs aux droits et obligations aux matières contractuelles.

[2] Attention, car la législation (L. 14.2.1961 d'expansion économique, art. 117, § 2) prévoit une exception : pour les communes qui disposaient d'un contrat d'assurance conclu à la date d'entrée en vigueur de la loi, ce sont les instances médicales de l'assureur qui statuent sur l'inaptitude et non le Medex. Les communes à fusionner devront donc vérifier si tel est le cas ; si oui, nous renvoyons le lecteur à la partie expliquée supra relative aux relations avec les prestataires externes et la fiche relative aux marchés publics.
Le contrat d'assurance visé est non pas celui relatif à la faculté de « réassureur » dans le cadre des accidents du travail, mais bien le contrat passé avec un organisme d'assurance qui assume en tout ou en partie la charge des pensions ; l'inaptitude résultera de la décision des instances médicales commises par cet organisme.

FICHE PÉRIODE DE PRUDENCE – PROCÉDURES EN COURS – AVANT FUSION

Isabelle Dugailliez
Conseiller expert UVCW
https://www.uvcw.be/staff/228

1. Objet de la présente fiche

Le but de cette fiche est d'attirer l'attention du lecteur sur les différentes procédures qui peuvent être en cours dans la période précédant directement la fusion des communes. Nous pensons aux procédures disciplinaires, aux évaluations ou encore aux recrutements. Le but est aussi de conseiller le lecteur quant à la manière de régler ces procédures en cours qui nous semble être la meilleure.

2. Acteurs concernés

- Autorité disciplinaire
- Directeur général
- Evaluateurs
- Autorité politique
- Administration

3. Réglementations en cause

- Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD)
- Loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 (L.O. CPAS)
- Statut administratif

4. Descriptif/enjeu(x)

Déterminer une période pendant laquelle il convient de clôturer les procédures en cours et de ne pas, dans la mesure du possible, entamer de nouvelle procédure.

5. Développements

a. De manière générale

Préalablement à la fusion, il y aura une période d'affaires courantes qui s'étendra jusqu'au moment de la fusion. Au cours de cette période, les autorités pourront continuer à assurer la gestion quotidienne des affaires publiques. Cette période pourra également voir se terminer des procédures qui ont été entamées par le passé. Pour tous les autres actes des communes à fusionner, le CDLD prévoit qu'ils ne peuvent être pris qu'après une concertation obligatoire entre les communes à fusionner (art. L 1154-1).

La loi organique des CPAS contient la même règle, en son article 135*terdecies*.

En plus de cette période d'affaires courantes prévue par le CDLD pour les communes à fusionner et par la loi organique des CPAS, nous rappelons qu'il est de coutume que tous les six ans, une période de prudence précède les élections communales. Au cours de cette période, les autorités s'abstiennent de poser des actes qui engageraient la majorité suivante, comme une procédure de recrutement.

b. Recrutement

Il nous semble que les communes doivent veiller à recruter le moins possible dans les moments qui précèdent la fusion. Plutôt que recruter de nouveaux agents, au risque de se retrouver après la fusion avec du personnel surnuméraire, il nous semble plus indiqué de mutualiser le personnel. En effet, les communes à fusionner peuvent conclure des conventions de collaboration en vue de faire appel aux membres du personnel des autres communes à fusionner (CDLD, art. L 1157-7). Les CPAS ont la même possibilité, sur la base de l'article 135*septdecies* de la loi organique des CPAS.

Nous conseillons donc aux communes/aux CPAS de se concerter afin de voir si un recrutement est utile au vu de l'ensemble du personnel des communes/CPAS à fusionner.

Si une procédure de recrutement devait malgré tout être lancée au cours de cette période précédant la fusion, elle serait régie par les règles applicables au sein de la commune qui lance la procédure. Nous ne pouvons que conseiller de tenter de finaliser cette procédure avant la fusion. Il nous semble également qu'il faudrait examiner de près l'opportunité de constituer une réserve de recrutement à la suite de ce recrutement. A priori, il nous semble peut-être préférable de ne pas en constituer afin d'évacuer la question de savoir ce qu'il en adviendra après la fusion.

Dans le même ordre d'idées, il nous semble qu'au cours de cette période, la prudence impose de geler les cadres.

c. Stage

Une période de stage commencée avant que les communes/CPAS décident de fusionner sera traitée conformément aux dispositions du statut administratif de la commune/du CPAS qui a lancé la procédure de recrutement. Dans la mesure du possible, il serait préférable que le stage se termine, tout en respectant les dispositions prévues dans le statut administratif du personnel, avant la date de la fusion.

d. Promotion

Il nous semble que les communes doivent veiller à promouvoir le moins possible dans les moments qui précèdent la fusion.

Nous conseillons donc aux communes/CPAS de se concerter afin de voir si une promotion est utile au vu de l'ensemble du personnel des communes/CPAS à fusionner.

Si une procédure de promotion devait malgré tout être lancée au cours de cette période précédant la fusion, elle serait régie par les règles applicables au sein de la commune/du CPAS qui lance la procédure.

e. Procédure disciplinaire

Il est évident que les autorités disciplinaires doivent pouvoir entamer des procédures disciplinaires en tout temps et même dans les moments précédant la fusion. C'est nécessaire pour ne pas dépasser le délai de prescription ; ça peut l'être aussi sur les plans professionnel et humain.

Nous ne pouvons que conseiller aux communes/CPAS d'essayer de finaliser les procédures disciplinaires avant la date de la fusion, car le CDLD prévoit que les membres du conseil

communal ou du collège communal qui n'étaient pas présents durant l'ensemble des séances ne peuvent prendre part aux délibérations, ni participer aux votes sur la mesure disciplinaire à prononcer (CDLD, art. L1215-16). Or, après la fusion, il y a peu de chance que la nouvelle autorité soit identique à l'autorité disciplinaire qui a entamé la procédure.

f. Périodes d'évaluation

L'évaluation étant prévue dans le statut administratif et conditionnant l'évolution de carrière qui est un droit dans le chef des agents, il est normal que les procédures d'évaluation se poursuivent au cours de la période préalable à la fusion. Il est cependant conseillé de finaliser un maximum de procédures préalablement à la date de fusion.

Pour chacun des points abordés dans cette fiche, nous analyserons la suite à réserver aux procédures en cours au moment de la fusion dans une fiche ultérieure.

➢ **Voir aussi la Fiche Poursuite des procédures en cours**

FICHE ETABLISSEMENT DES NOUVELLES RELATIONS DE TRAVAIL - APRÈS FUSION

Isabelle Dugailliez
Conseiller expert UVCW
https://www.uvcw.be/staff/228

Luigi Mendola
Conseiller expert UVCW
https://www.uvcw.be/staff/14

1. Objet de la présente fiche

Cette fiche a pour but d'attirer l'attention du lecteur sur le fait que bien que le transfert du personnel soit réglé par le législateur, il y a des formalités à accomplir.

2. Acteurs concernés

- Administration
- Service du personnel
- Conseil communal

Organes décisionnels impliqués :
- conseil communal
- conseil de l'action sociale
- collège communal
- bureau permanent

3. Réglementations en cause

- Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD)
- Loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 (L.O. CPAS)
- Loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail
- Loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs
- Nouvelle loi communale (NLC), art. 144*bis*

4. Descriptif/enjeu(x)

Le but est de faire en sorte que la relation de travail entre un travailleur et la nouvelle commune/le nouveau CPAS soit conforme au prescrit légal.

5. Développements

a. Directeur général

Le CDLD prévoit que le directeur général-coordinateur désigné avant la fusion des communes, sur la base de son article L1153-2, remplit les fonctions de directeur général de la nouvelle commune à compter de la date de la fusion et jusqu'à la désignation d'un nouveau directeur général. Il pourra se voir octroyer une allocation provisoire par le conseil communal de la nouvelle commune. Cette allocation provisoire correspondrait à la différence entre le salaire qui aurait été perçu pour la fonction de directeur général de la nouvelle commune et le salaire

dont jouissait le directeur général-coordinateur dans sa commune d'origine (CDLD, art. L1157-2)[1].

La désignation du nouveau directeur général doit avoir lieu dans les six mois de la date de la fusion.

Le directeur général de la nouvelle commune est désigné par le conseil communal selon un ordre de priorité parmi :

1) les directeurs généraux des communes fusionnées qui se portent candidats après un appel aux candidatures ;
2) à défaut de candidats en application du 1), les directeurs généraux des CPAS fusionnés qui se portent candidats après un appel aux candidatures.

Pour procéder à ladite désignation, le conseil communal de la commune issue de la fusion nomme le DG sur base d'une comparaison des titres et mérites des candidats et de l'adéquation au profil de fonction fixé dans l'appel à candidatures. La comparaison des titres et mérites et de l'adéquation au profil de fonction est réalisée par un jury composé de :

- deux experts désignés par le collège ;
- un enseignant d'une université ou d'une école supérieure, désigné par le collège ;
- deux représentants désignés par la fédération de grades légaux concernée par la désignation.

Il en va de même, mutatis mutandis, pour la désignation du directeur général de CPAS (le bureau permanent est dans ce cas compétent pour la désignation des membres du jury).

Le directeur général nouvellement désigné conserve l'ancienneté pécuniaire acquise comme directeur général sortant (CDLD, art. L1157-3)[2].

Dans l'hypothèse où aucun directeur ne s'est porté candidat ou si aucun des candidats ne répond aux conditions, le directeur général communal est désigné conformément aux articles L1124-2 et suivants du CDLD (le directeur général du CPAS est désigné conformément aux articles 41 et suivants de la loi organique).

Signalons que le CDLD prévoit qu'un directeur général sortant non désigné comme nouveau directeur général de la commune ou du CPAS est assigné à une fonction appropriée de niveau A dans la nouvelle commune. L'ancien directeur général est inséré dans l'échelle de traitement liée à cette nouvelle fonction. Le Code prévoit également qu'il conserve son ancienneté pécuniaire (art. L1159-1). Enfin, le législateur a prévu un mécanisme de protection salariale : l'ancien directeur général conservera l'échelle de traitement qui était la sienne en tant que directeur général de l'ancienne commune, tant que le traitement sur la base de cette ancienne fonction est plus avantageux que le traitement dont il jouirait après réaffectation dans un emploi de niveau A. La loi organique contient la même mesure en son article 135*duotricies*.

b. Directeur financier

Le CDLD prévoit que le directeur financier-coordinateur désigné avant la fusion des communes, sur la base de son article L1153-2, remplit les fonctions de directeur financier de la nouvelle commune à compter de la date de la fusion et jusqu'à la désignation d'un nouveau directeur financier. Il pourra se voir octroyer une allocation provisoire par le conseil communal de la nouvelle commune. Cette allocation provisoire correspondrait à la différence entre le salaire qui aurait été perçu pour la fonction de directeur financier de la nouvelle commune et

[1] Pour les CPAS, v. L.O. CPAS, art. 135*octodecies*, qui prévoit la même règle.
[2] Pour les CPAS, v. L.O. CPAS, art. 135*novodecies*, qui contient une disposition similaire.

le salaire dont jouissait le directeur financier-coordinateur dans sa commune d'origine (CDLD, art. L1157-5)[3].

Les dispositions légales prévoient donc exactement la même manière de procéder pour les deux fonctions de directeur.

La désignation du nouveau directeur financier doit avoir lieu dans les six mois de la date de la fusion.

Le directeur financier de la nouvelle commune est désigné selon un ordre de priorité parmi :

1) les directeurs financiers des communes fusionnées qui se portent candidats après un appel aux candidatures ;
2) à défaut de candidats en application du 1), les directeurs financiers des CPAS fusionnés qui se portent candidats après un appel aux candidatures.

Si les communes fusionnées disposaient d'au moins un receveur régional, le conseil de la nouvelle commune décide de maintenir ou non la recette régionale.

S'il maintient la recette régionale, la demande d'affectation à cette recette est adressée au gouverneur de province. S'il crée l'emploi de directeur financier, le conseil de la nouvelle commune désigne le directeur financier selon l'ordre de priorité précité.

Pour procéder à ladite désignation, le conseil communal de la commune issue de la fusion nomme le directeur financier sur base d'une comparaison des titres et mérites des candidats et de l'adéquation au profil de fonction fixé dans l'appel à candidatures. La comparaison des titres et mérites et de l'adéquation au profil de fonction est réalisée par un jury composé de :

- deux experts désignés par le collège ;
- un enseignant d'une université ou d'une école supérieure, désigné par le collège ;
- deux représentants désignés par la fédération de grades légaux concernée par la désignation.

Il en va de même, mutatis mutandis, pour la désignation du directeur financier de CPAS (le bureau permanent est dans ce cas compétent pour la désignation des membres du jury).

Le directeur financier nouvellement désigné conserve l'ancienneté pécuniaire acquise comme directeur financier sortant (CDLD, art. L1157-6)[4].

Dans l'hypothèse où aucun directeur ou aucun receveur ne s'est porté candidat ou si aucun des candidats ne répond aux conditions, le directeur financier communal est désigné conformément aux articles L1124-21 et suivants du CDLD (le directeur financier du CPAS est désigné conformément aux articles 41 et suivants de la loi organique des CPAS) .

La possibilité pour le conseil communal de désigner le directeur financier du nouveau CPAS comme directeur financier communal afin qu'il exerce donc la fonction de directeur financier commun est prévue par l'article L1157-8 du CDLD. La même possibilité est offerte au conseil de l'action sociale à l'égard du directeur financier de la nouvelle commune par l'article *135quatervicies*.

Signalons enfin que le CDLD prévoit qu'un directeur financier sortant non désigné comme nouveau directeur financier de la commune ou du CPAS est assigné à une fonction appropriée de niveau A dans la nouvelle commune. L'ancien directeur financer est inséré dans l'échelle de traitement liée à cette nouvelle fonction. Le Code prévoit également qu'il conserve son

[3] Pour les CPAS, v. L.O. CPAS, art. 135*unvicies*.
[4] Pour les CPAS, v. L.O. CPAS, art. 135*duovicies*.

ancienneté pécuniaire (art. L1159-2). Le législateur a aussi prévu un mécanisme de protection salariale : l'ancien directeur financier conservera l'échelle de traitement qui était la sienne en tant que directeur financier de l'ancienne commune, tant que le traitement sur la base de cette ancienne fonction est plus avantageux que le traitement dont il jouirait après réaffectation dans un emploi de niveau A. La loi organique contient la même mesure en son article 135*tertricies*.

c. Autres membres du personnel statutaire

Le CDLD prévoit qu'à la date de la fusion, l'ensemble du personnel des communes fusionnées devient du personnel de la nouvelle commune (CDLD, art. L1157-9). La loi organique des CPAS prévoit également que le personnel des CPAS fusionnés devient du personnel du nouveau CPAS (L.O. CPAS, art. 135*quinvicies*). Il s'agit donc d'un transfert d'office des membres du personnel.

Le CDLD et la loi organique des CPAS poursuivent en précisant qu'après le transfert à la nouvelle commune ou au nouveau CPAS, les agents conservent la nature de leur relation de travail, leur degré, leur ancienneté administrative et pécuniaire, leur régime de prestation et leur échelle de traitement (CDLD, art. L1157-10, et L.O. CPAS, art. 135*sexvicies*).

d. Personnel contractuel

Le CDLD prévoit qu'à la date de la fusion, l'ensemble du personnel des communes fusionnées devient du personnel de la nouvelle commune (CDLD, art. L1157-9). La loi organique des CPAS prévoit également que le personnel des CPAS fusionnés devient du personnel du nouveau CPAS (L.O. CPAS, art. 135*quinvicies*).

Le CDLD et la loi organique des CPAS poursuivent en précisant qu'après le transfert à la nouvelle commune ou au nouveau CPAS, les agents conservent la nature de leur relation de travail, leur degré, leur ancienneté administrative et pécuniaire, leur régime de prestation et leur échelle de traitement (CDLD, art. L1157-10, et L.O. CPAS, art. 135*sexvicies*).

Le législateur a donc prévu le même sort pour le personnel statutaire et pour le personnel contractuel.

Pas plus que pour les agents statutaires, le législateur ne prévoit la manière dont s'opère pratiquement et/ou juridiquement ce transfert de personnel.

En ce qui concerne les agents engagés, au sein de la commune originelle/du CPAS originel, dans le cadre de contrats de travail, leur accord doit être obtenu pour procéder à ce transfert étant donné qu'il s'agit de mettre fin au contrat de travail liant ces travailleurs à la commune originelle/au CPAS originel et de leur faire signer un nouveau contrat de travail avec la nouvelle commune/le nouveau CPAS.

Afin de mettre fin au contrat de travail conclu entre l'un de ces travailleurs et son employeur d'origine le plus simplement possible, nous vous conseillons, pour autant que le travailleur l'accepte, de procéder à une rupture amiable du contrat de travail. Il s'agit d'un mode de rupture propre au droit civil et non au droit du travail. Une telle rupture n'est soumise à aucune règle de forme et à aucune règle de fond. Nous vous recommandons toutefois d'acter l'accord des deux parties de mettre fin au contrat de travail au sein d'un écrit qui reprendra aussi les modalités accompagnant la rupture. Les parties peuvent convenir que le contrat de travail est rompu immédiatement ou qu'il le sera à une date ultérieure, fixée de commun accord. Les règles et le formalisme applicables aux modes de rupture d'un contrat de travail, prévus par la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, ne s'appliquent donc pas à une telle rupture.

Il est évident que le nouveau contrat de travail conclu entre un travailleur contractuel et la nouvelle autorité doit être conforme au prescrit de la loi du 3 juillet 1978 précitée. Nous attirons l'attention du lecteur sur le fait que cette loi exige que certains contrats de travail soient conclus et constatés par écrit, pour chaque travailleur individuellement, au plus tard au moment de l'entrée en service de celui-ci. Citons, à titre d'exemple, l'article 9 de cette loi, relatif aux contrats de travail conclus pour une durée déterminée.

Précisons pour terminer que le contrat de travail conclu entre un travailleur et la nouvelle autorité doit tenir compte des dispositions légales précitées prévoyant qu'après la fusion et le transfert vers le nouvel employeur, les agents conservent la nature de leur relation de travail, leur degré, leur ancienneté administrative et pécuniaire, leur régime de prestation et leur échelle de traitement. Concrètement, il nous semble intéressant de prévoir, au sein du nouveau contrat de travail, une clause prévoyant la reprise d'ancienneté acquise auprès de l'employeur d'origine.

e. Autres conventions

Nous envisageons, sous ce dernier point, les conventions existantes et relatives au personnel qui n'ont pas été abordées dans les points précédents. Nous pensons, par exemple, aux conventions de mise à disposition de personnel. Compte tenu de la fusion et de la réorganisation des services qu'elle implique, la mise à disposition de personnel pourrait ne plus être pertinente ou souhaitée après la fusion. De plus, l'employeur, qui est partie à la convention tripartite de mise à disposition, disparaît juridiquement. Il convient donc d'anticiper le sort réservé à la mise à disposition de personnel après la fusion : sera-t-elle poursuivie ? Dans tous les cas, il convient de mettre fin aux conventions de mise à disposition existantes, moyennant le respect des modalités de rupture qui peuvent y figurer ou de commun accord dans l'hypothèse où toutes les parties à la convention sont d'accord. Par la suite, si l'intention des parties prenantes est de poursuivre la mise à disposition, il convient de conclure une nouvelle convention tripartite de mise à disposition.

- **Voir aussi la Fiche Sort des conventions individuelles**

FICHE ADOPTION DES DOCUMENTS DE BASE (STATUTS, RT, ORGANIGRAMME, CADRE) - APRÈS FUSION

Isabelle Dugailliez
Conseiller expert UVCW
https://www.uvcw.be/staff/228

Sylvie Smoos
Conseiller expert UVCW
https://www.uvcw.be/staff/19

Fiche à venir

FICHE POURSUITE DES PROCÉDURES EN COURS - APRES FUSION

Isabelle Dugailliez
Conseiller expert UVCW
https://www.uvcw.be/staff/228

1. Objet de la présente fiche

Cette fiche a pour but de permettre au lecteur de trouver des éléments de réponse sur la meilleure manière de poursuivre des procédures qui ont été initiées avant la fusion des communes/CPAS et qui n'ont pas pu être finalisées avant la date de la fusion.

2. Acteurs concernés

- Autorité disciplinaire
- Directeur général
- Evaluateurs
- Autorité politique

3. Réglementations en cause

- Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD)
- Loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 (L.O. CPAS)
- Statut administratif

4. Descriptif/enjeu(x)

Le but est de donner des conseils sur la manière de poursuivre des procédures en cours avant la fusion afin d'éviter qu'une procédure soit entachée d'irrégularité.

5. Développements

a. De manière générale

Pour commencer, entendons-nous sur la notion de procédure en cours. Il s'agit d'une procédure qui a été lancée avant la fusion et qui n'a pas encore été achevée à la date de la fusion.

Il nous semble utile de rappeler le prescrit de l'article L1155-1 du CDLD : « *A la date de la fusion, la nouvelle commune succède aux droits et obligations des communes fusionnées 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* ».

La loi organique des CPAS prévoit le même mécanisme en son article 135*quaterdecies*.

b. Procédure disciplinaire

Dans une fiche précédente, nous avons considéré qu'il était normal d'entamer et de poursuivre une procédure disciplinaire dans la période précédant la fusion. Dans la même fiche, nous

avons conseillé au lecteur de tenter de finaliser les procédures disciplinaires avant la date de la fusion en raison de la disposition du CDLD qui prévoit que les membres du conseil communal ou du collège communal qui n'étaient pas présents durant l'ensemble des séances ne peuvent prendre part aux délibérations ni participer aux votes sur la mesure disciplinaire à prononcer (CDLD, art. L1215-16).

Cela étant dit, il est probable que certaines procédures disciplinaires soient en cours au moment de la fusion. Dès lors, comment poursuivre ces procédures en cours ?

Il nous semble difficilement envisageable de reprendre du début une procédure disciplinaire précédemment entamée par une commune originelle/un CPAS originel au sein de la nouvelle commune/du nouveau CPAS au vu du principe qui interdit d'être poursuivi deux fois pour le même fait.

Par ailleurs, il nous semble que nous pouvons considérer que l'autorité disciplinaire sera, dès la fusion, la nouvelle commune/le nouveau CPAS. Ce sera donc à elle/lui d'infliger la sanction. Comment concilier ces deux affirmations ? Nous pouvons imaginer que si des auditions ont déjà eu lieu au cours de la procédure initiée et menée par la commune originelle/le CPAS originel sans qu'une sanction ait été infligée à l'agent poursuivi, la nouvelle autorité disciplinaire procède à de nouvelles auditions. De cette manière, la procédure n'est pas entamée une seconde fois dès la première étape, les documents (rapport du directeur général, dossier disciplinaire, etc.) peuvent être consultés par la nouvelle autorité disciplinaire et seules les auditions ont lieu une seconde fois afin de permettre à l'agent poursuivi de s'expliquer devant l'autorité qui prendra la sanction. Une telle manière de procéder permet de respecter au mieux, compte tenu de la situation inhabituelle, le principe des droits de la défense.

c. Recrutement

Une procédure de recrutement qui a été lancée avant la décision de fusionner est réglée conformément aux dispositions du statut administratif en vigueur dans la commune/le CPAS d'origine qui a initié la procédure. Si le membre du personnel recruté est désigné après la fusion, l'article L1157-11 du CDLD s'appliquera et, conformément à cette disposition, le statut provisoire établi par le conseil communal de la nouvelle commune s'appliquera à cet agent fraîchement engagé par la nouvelle commune, jusqu'à ce que le nouveau statut entre en vigueur.

Nous voyons à quel point il est important pour la nouvelle commune de ne pas tarder à établir le statut provisoire prévu par l'article L1157-11 du CDLD.

Un tel statut provisoire est également prévu par la loi organique des CPAS (art. 135*septvicies*).

d. Réserve de recrutement

La nouvelle commune/le nouveau CPAS devra se prononcer sur le maintien des réserves de recrutement constituées au sein de chaque commune originelle/CPAS originel qui sont encore valides au moment de la fusion.

Si le nouvel organigramme maintient l'emploi, la réserve de recrutement peut être maintenue, pour la durée de validité initialement prévue. En revanche, si la fonction n'existe plus dans le nouvel organigramme, le maintien de la réserve ne se justifie pas.

Si plusieurs réserves coexistent à la suite de la fusion des communes/CPAS, l'autorité devra déterminer comment articuler ces différentes réserves.

e. Stage

Comme nous vous l'indiquions précédemment, une période de stage commencée avant que les communes/CPAS décident de fusionner sera traitée conformément aux dispositions du statut administratif de la commune/du CPAS qui a lancé la procédure de recrutement.

Toutefois, les décisions qui devront être prises concernant ce stage une fois la fusion intervenue seront prises par les organes compétents de la nouvelle commune/du nouveau CPAS.

f. Promotion

Si une procédure de promotion est lancée au cours de la période précédant la fusion, elle reste régie par les règles applicables au sein de la commune/du CPAS qui a lancé la procédure.

Toutefois, les décisions qui devront être prises concernant cette promotion une fois la fusion intervenue seront prises par les organes compétents de la nouvelle commune/du nouveau CPAS.

g. Evaluation

Dans une fiche précédente, nous avons considéré qu'il était normal d'entamer et de poursuivre les procédures d'évaluation dans la période précédant la fusion. Dans la même fiche, nous avons conseillé au lecteur de tenter de finaliser les procédures avant la date de la fusion.

Les processus d'évaluation entamés avant la date de la fusion se poursuivront après la fusion conformément aux dispositions en vigueur avant la fusion au sein de la commune originelle/du CPAS originel. Cependant, compte tenu de la fusion et de la réorganisation des services qu'elle implique, il est possible que d'autres évaluateurs soient désignés. Les résultats de l'évaluation sont transmis à la nouvelle autorité communale/de CPAS.

Dès que le statut administratif de la nouvelle commune/du nouveau CPAS est entré en vigueur, les nouvelles règles s'appliquent automatiquement au prochain processus d'évaluation.

- **Voir aussi la Fiche Période de prudence – Procédures en cours**

FICHE LA PENSION DE RETRAITE DES AGENTS – APRÈS FUSION

Luigi Mendola
Conseiller expert UVCW
https://www.uvcw.be/staff/14

1. Objet de la présente fiche

Examiner les implications éventuelles d'une décision de fusion de deux ou plusieurs communes sur la pension de retraite des agents locaux, qu'ils soient contractuels ou statutaires, tant sous l'angle du droit à la pension des agents, que sous l'angle des obligations pour l'employeur local.

2. Acteurs concernés

- Agents contractuels et statutaires
- Autorité locale
- Service fédéral des pensions
- Organismes de pension (en cas d'octroi d'un second pilier de pension pour contractuels)

Organes décisionnels impliqués :

- conseil communal
- conseil de l'action sociale
- Service fédéral des Pensions (SFP)

3. Réglementations en cause

- Loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du Fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives (M.B., 3.11.2011)
- Loi du 28 avril 2003 relative aux pensions complémentaires et au régime fiscal de celles-ci et de certains avantages complémentaires en matière de sécurité sociale (M.B., 15.5.2003)

4. Descriptif/enjeu(x)

Les agents locaux relèvent, ou peuvent relever, de différents régimes de pension, en fonction de leur carrière (nomination ou non, moment de la nomination) ou d'avantages créés par l'employeur (mise en place d'un second pilier de pension).

Il convient d'examiner les conséquences d'une fusion sur ces diverses situations.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

5. Développements

a. Sous l'angle des agents

1. La pension de retraite des agents nommés

Les droits à la pension constitués par les agents statutaires sont conservés par ces derniers.

Pour les agents dont la nomination est intervenue jusqu'au 30 novembre 2017, la pension publique tiendra compte des années en qualité d'agent nommé, ainsi que les années prestées en qualité de contractuel au sein du secteur public local.

Pour les agents nommés à partir du 1er décembre 2017, c'est le régime de la pension mixte qui s'applique, tenant compte uniquement, pour la pension publique, de la partie de carrière effectuée en qualité d'agent statutaire du secteur public local.

La fusion de communes, et donc le passage du personnel d'une entité locale à une autre entité (nouvelle) ne change rien à ces principes : les années qui continueront à être prestées par les intéressés en qualité d'agents statutaires au sein de la nouvelle entité seront prises en compte dans le calcul de la pension à charge du régime solidarisé des pensions locales.

2. La pension de retraite des agents contractuels

- **Le premier pilier de pension**

Les agents contractuels du secteur public local qui terminent leur carrière sans être nommés constituent des droits de pension dans le régime privé de pension de retraite (il en va de même pour la partie de carrière en qualité de contractuel des agents qui sont nommés postérieurement au 30.11.2017).

La constitution de ces droits de pension dans le régime privé n'est pas affectée par la modification de l'employeur. Les droits des intéressés ne sont donc pas modifiés à la suite de la fusion.

- **Le second pilier de pension**

Les droits constitués par les agents locaux dans le second pilier de pension sont conservés. La loi sur les pensions complémentaires (LPC) précise ce qu'il advient des réserves constituées pour le bénéficiaire d'une pension du second pilier qui vient à changer d'employeur.

En résumé, trois options sont laissées au travailleur par la législation :

- soit maintenir les réserves chez l'ancien employeur (inapplicable dans le cas d'espèce, vu la disparition de la personnalité juridique de l'ancien employeur suite à une fusion) ;
- soit transférer les réserves auprès de l'organisme de pension du nouvel employeur (ce qui ne sera possible que si l'entité issue de la fusion maintient/met en place un second pilier de pension) ;
- soit placer les réserves auprès d'une structure d'accueil de l'organisme de pension de l'ancien employeur.

b. Sous l'angle des employeurs locaux

1. Les pensions statutaires : l'affiliation au régime de pension solidarisé

La loi du 24 octobre 2011[1] prévoit en son article 5, paragraphe 2, que « *toute administration provinciale ou locale ou toute zone de police locale qui sera créée à partir de la date d'entrée en vigueur de la présente loi sera, à partir du moment où elle commencera à être l'employeur de personnel nommé à titre définitif, d'office, de plein droit et irrévocablement affiliée au Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales* ».

L'entité locale issue de la fusion est donc d'office affiliée au Fonds de pension solidarisé pour ses agents statutaires.

2. Le bénéfice des réserves de l'ex-pool 1

Seules les administrations locales qui étaient auparavant affiliées à l'ancien pool 1 peuvent bénéficier des réserves de ce pool. Pour rappel, l'utilisation de ces réserves a permis (et permet encore, au moment de rédiger ces lignes) l'application de réductions du taux de cotisation de base[2].

Sur base de ce principe, la nouvelle administration, issue de la fusion, ne pourrait donc pas bénéficier de réductions de cotisation provenant de l'utilisation des réserves.

La loi du 24 octobre 2011 précitée a cependant été adaptée en 2019 pour permettre, dans certains cas, l'utilisation de réserves de l'ancien pool 1 au bénéfice des nouvelles communes issues d'une fusion.

Ainsi, en vertu de l'article 16/1 de la loi de 2011, deux cas de figure sont à distinguer. Outre les communes auparavant affiliées au pool 1, seront aussi éligibles à l'utilisation des réserves de cet ex-pool :

- les nouvelles communes issues d'une fusion entre communes qui étaient auparavant toutes affiliées à l'ancien pool 1 ;
- les nouvelles communes issues d'une fusion de communes dont au moins une était auparavant affiliée à l'ancien pool 1. Dans ce cas, cependant, l'intervention des réserves (et donc les réductions de cotisations de base) ne pourra profiter qu'aux seuls agents membres du personnel nommés à titre définitif de l'administration locale créée suite à la fusion pour lesquels l'intervention du Fonds de réserve était déjà accordée à la veille de la fusion (en d'autres termes, aux anciens agents de la (des) commune(s) avant fusion qui étai(en)t affiliée(s) à l'ancien pool 1).

3. Répartition charge pension

Pour rappel, les communes issues d'une fusion sont affiliées de plein droit au Fonds de pension solidarisé pour ses agents statutaires.

---

[1] L. 24.10.2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6.5.2002 portant création du Fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives, *M.B.*, 3.11.2011.

[2] À titre d'illustration, pour les années 2016 à 2019, le taux de base avant réduction était fixé à 41,5 % pour l'ensemble des anciens pools (34 % de cotisations patronales et 7,5 % de cotisations personnelles). Pour les administrations de l'ancien pool 1, partie des réserves a été utilisée pour permettre l'application d'un taux réduit à 38 % pour les années 2016 et 2017, et à 38,5 % pour les années 2018 et 2019. Ce même taux réduit (à 38,5 %) est maintenu pour les années 2020 et 2021. En 2022, le taux de base avant réduction est de 43 % ; il est réduit à 40 % pour les administrations de l'ex-pool 1. En 2023, les taux précités passeront respectivement à 44 et 41 %.

Lorsque la fusion concerne des autorités locales qui, individuellement, relevaient déjà chacune du Fonds de pension solidarisé, la charge des pensions actuelles et futures est transférée à la commune issue de la fusion.

Lorsque les autorités locales ne relevaient pas toutes du Fonds de pension solidarisé, un accord sur la répartition des charges de pension existantes au moment de la fusion devra être acté entre les communes qui fusionnent et la commune issue de la fusion. En annexe à cet accord figurera une liste nominative des pensions de retraite et de survie en vigueur à la veille de la fusion et leur répartition respective enregistrée auprès de l'institution qui les verse (SFP ou institution de prévoyance).

4. Cotisation de responsabilisation

La facture de responsabilisation de la commune issue de la fusion sera calculée sur base du rapport entre la nouvelle masse salariale statutaire globalisée (addition des masses salariales statutaires de chaque commune qui fusionne) et la charge totale de pensions que la commune issue de la fusion présente au Fonds de pension solidarisé.

Il peut en résulter des situations fort diverses (si une commune importante peu responsabilisée fusionne avec une petite commune responsabilisée, la facture de responsabilisation peut éventuellement disparaître, mais l'inverse est également vrai : une commune fortement responsabilisée pourra entraîner une facture de responsabilisation pour la future commune issue de la fusion alors qu'une ou plusieurs communes fusionnant ne présentaient pas de facture de responsabilisation individuelle).

Dans cette optique, il est fortement recommandé aux communes envisageant une fusion de solliciter de la part du Service fédéral des Pensions une simulation de la future facture de responsabilisation qui serait impliquée en cas de décision de fusion.

5. Sort des pensions complémentaires du second pilier

Les réserves constituées pour les agents contractuels par la ou les communes qui fusionnent doivent à tout le moins être conservées (v. notre point 2. ci-dessus).

Sur base de l'art. L1155-1 du CDLD, « *à la date de la fusion, la nouvelle commune succède aux droits et obligations des communes fusionnées pour ce qui est (…) des conventions qui lui ont été transférées (…)* ».

A priori donc, la commune issue de la fusion devrait maintenir l'engagement consenti par la ou les communes existant avant la fusion à l'égard des membres du personnel qui bénéficiaient d'un second pilier de pension.

Si la fusion concerne une ou des communes ayant organisé un second pilier et une ou des communes n'en ayant pas prévu, il pourrait donc en résulter un traitement différent entre membres du personnel contractuels selon la commune dont ils proviennent.

- **Voir aussi la Fiche Droits et obligations découlant des procédures judiciaires administratives en cours ou futures**

- **Voir aussi la Fiche Marchés publics** pour les communes qui, au moment de la fusion, étaient en cours de passation d'un marché public pour la mise en place d'un second pilier de pension

FICHE ANALYSE DES BESOINS NOUVEAUX

Isabelle Dugailliez
Conseiller expert UVCW
https://www.uvcw.be/staff/228

1. Objet de la présente fiche

Cette fiche vise à attirer l'attention du lecteur sur les besoins nouveaux qui pourraient voir le jour après la fusion des communes/CPAS et à donner des conseils sur la manière de les remplir.

2. Acteurs concernés

- Administration
- Autorité politique
- Directeur général

3. Réglementations en cause

- Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD)
- Loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 (L.O. CPAS)
- Loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail
- Statut administratif

4. Descriptif/enjeu(x)

Il nous semble que deux situations peuvent se présenter : la nouvelle administration pourrait être confrontée à la présence de personnel surnuméraire ou, à l'inverse, des besoins nouveaux pourraient se présenter. La présente fiche envisage ces deux situations.

5. Développements

Dans un premier temps, il conviendra d'identifier les nouveaux besoins en personnel et, le cas échéant, les emplois surnuméraires. Pour ce faire, l'autorité aura établi un inventaire des tâches et des besoins indispensables dans la nouvelle administration ainsi qu'un inventaire des agents dont elle dispose.

a. Engagements éventuels

Si la nouvelle administration constate qu'il manque du personnel pour remplir le nouveau cadre et/ou pour compléter l'organigramme, ou tout simplement pour accomplir l'ensemble des tâches, elle peut procéder à de nouveaux engagements. La procédure de recrutement sera alors initiée conformément aux dispositions du statut provisoire si le nouveau statut n'est pas encore entré en vigueur ou sur la base des dispositions du nouveau statut s'il est déjà applicable.

Les travailleurs engagés après la fusion seront directement engagés par la nouvelle autorité et seront soumis au nouveau statut ou au statut provisoire selon que le nouveau statut est déjà établi ou non. Si le travailleur se voit appliquer le statut provisoire au moment de son

engagement, il sera automatiquement soumis aux dispositions du nouveau statut une fois que ce dernier sera en vigueur (CDLD, art. 1157-11, et L.O. CPAS, art. 135*septvicies*).

b. Emplois en surnombre

Il convient de distinguer selon que le travailleur dont l'emploi est en surnombre est un agent contractuel ou statutaire.

1. Travailleur contractuel

En ce qui concerne un travailleur contractuel, si la fonction prévue par le contrat de travail de l'intéressé n'est plus nécessaire à la nouvelle administration, l'autorité peut envisager d'affecter le travailleur à une autre fonction. Toutefois, cela nécessite l'accord du travailleur étant donné qu'il s'agit de modifier la fonction prévue par le contrat et que cela est considéré comme un élément essentiel du contrat de travail qui ne peut pas être modifié unilatéralement au risque de commettre un acte équipollent à rupture.

Si aucune autre fonction n'est disponible pour le travailleur dont l'emploi est en surnombre, l'autorité pourra mettre fin au contrat de travail de l'intéressé, en veillant à respecter les dispositions de la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail et toutes les règles applicables en cas de licenciement d'un travailleur contractuel de la fonction publique.

2. Travailleur statutaire

Pour ce qui concerne les agents statutaires, les principes de loi du changement et de continuité du service public nous semblent donner plus de latitude à l'employeur quant à une éventuelle affectation dans une nouvelle fonction. Une telle réaffectation doit rester raisonnable ; ainsi, à titre d'exemple, la nouvelle fonction doit être en lien avec les compétences de l'agent, être du même grade.

- **Voir aussi la Fiche Etablissement des nouvelles relations de travail**

FICHE FISCALITÉ COMMUNALE

Mathieu Lambert
Conseiller expert UVCW
https://www.uvcw.be/staff/177

1. Objet de la présente fiche

Organiser la transition de la fiscalité de chaque commune fusionnée à la fiscalité de la nouvelle commune.

2. Acteurs concernés

- Conseil communal
- Collège communal
- Directeur général
- Directeur financier
- Administration

3. Réglementations en cause

- Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD, art. L1122-30, et L3321-1 à L3321-12)
- Code des impôts sur le revenu 1992 (CIR 92)
- Code de recouvrement amiable et forcé (CRAF)
- Code judiciaire (C. jud.)

4. Descriptif/enjeu(x)

Assurer à la nouvelle commune des ressources financières essentielles, puisque les taxes additionnelles et les taxes communales propres représentent en moyenne 50 % des recettes ordinaires.

5. Développements

a. Taxes additionnelles

1. Avant la fusion

Conformément à l'article L1154-1 du CDLD, à partir de l'introduction de la proposition commune de fusion jusqu'à la date d'approbation par la tutelle du budget de la nouvelle commune 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.

Les communes à fusionner sont donc invitées à se concerter sur l'opportunité d'anticiper la fusion, jusqu'à, le cas échéant, déjà adopter les mêmes taux de taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et au précompte immobilier.

2. Après la fusion

Dans tous les cas, que les taux des taxes additionnelles des communes à fusionner aient ou non déjà été alignés de manière concertée, préalablement à la fusion, le conseil communal de la nouvelle commune doit, avant le 31 décembre de l'année des élections communales (et donc de la fusion), arrêter les taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et les centimes additionnels au précompte immobilier applicables sur le territoire de la nouvelle commune, conformément à l'article L1158-1.

Un délai aussi court doit donc encourager la concertation préalable entre les communes à fusionner, si pas pour déjà aligner leurs taux préalablement à la fusion, en tout cas pour fixer, au moins provisoirement, les futurs taux des taxes additionnelles de la nouvelle commune.

On notera que la hauteur des taux additionnels de la nouvelle commune aura un impact sur le montant du Fonds des communes qui lui sera octroyé à partir de la troisième année qui suit la date de la fusion. Elle aura également un impact sur le montant qui lui sera octroyé à terme dans le cadre du Fonds régional pour les Investissements communaux.

b. Taxes communales propres et redevances

1. Avant la fusion

Comme s'agissant des taxes additionnelles, à partir de l'introduction de la proposition commune de fusion jusqu'à la date d'approbation par la tutelle du budget de la nouvelle commune 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.

Les communes à fusionner sont donc invitées à se concerter sur l'opportunité d'anticiper la fusion, en adoptant, le cas échéant, les mêmes taxes aux mêmes taux ou, en tout cas, à réfléchir à l'avenir de la fiscalité communale propre de la nouvelle commune.

- Inventaire des règlements-taxes et redevances en vigueur dans chacune des communes à fusionner :
  - objectifs poursuivis
  - durée de validité de chaque règlement
  - taux, réductions, exonérations
  - …
- Inventaire des recouvrements en cours dans chacune des communes à fusionner (en particulier dans la dernière année avant la fusion) :
  - déclarations reçues/encore à recevoir
  - recensements réalisés/encore à réalisés
  - procédures de taxation d'office en cours/à réaliser
  - enrôlements réalisés/encore à réaliser
  - avertissements-extraits de rôles envoyés/encore à envoyer
  - …
- Inventaire du contentieux en cours dans chacune des communes à fusionner (en particulier dans la dernière année avant la fusion) :
  - contentieux administratif
  - contentieux judiciaire
  - …

2. Après la fusion

Conformément à l'article L1158-3 du CDLD, à l'exception des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et des centimes additionnels au précompte immobilier (dont le sort

est déjà réglé par l'article L1158-1), tous les règlements portant sur les taxes et redevances communales adoptés par les conseils communaux des communes fusionnées continuent de produire leurs effets de plein droit sur le territoire des communes fusionnées pour lesquelles les règlements respectifs ont été adoptés, jusqu'au jour où ils sont abrogés par le conseil communal de la nouvelle commune.

En cela, l'article L1158-3 semble entrer en contradiction avec l'article L1155-2, qui prévoit que les arrêtés, règlements et ordonnances restent d'application dans les communes fusionnées au territoire pour lequel ils ont été édictés, jusqu'au jour où ils sont abrogés par l'autorité compétente, mais au plus tard un an après la date de fusion, et ce même si les travaux préparatoires précisent que ce délai d'un an doit être considéré comme un délai d'ordre et non de rigueur.

Néanmoins, sans préjudice de cet article L1155-2, dont la règle vaut de manière transversale pour tous les règlements, arrêtés et ordonnances des communes fusionnées, la règle *specialia generalibus derogant* permet de considérer qu'il n'y a théoriquement pas de limite dans le temps pour appliquer aux territoires respectifs des communes fusionnées leurs anciens règlements-taxes et redevances, comme le prévoit expressément l'article L1158-3.

Ainsi, à la différence des taxes additionnelles, il n'y a pas d'obligation pour la nouvelle commune de régler la question de ses taxes communales propres (et de ses redevances) pour son premier exercice fiscal, c'est-à-dire l'année civile suivant les élections et donc la fusion.

Cela étant, dans la mesure du possible, en vue d'une cohérence et d'une simplification bienvenues, tant pour les citoyens que l'administration, il est recommandé d'anticiper la question, dès la concertation préalable à la fusion, et en tout cas dans le laps de temps – très court – entre la fusion consécutive des élections et la fin de l'année, pour adopter les règlements-taxes et redevances de la nouvelle commune, au même titre que les règlements-taxes et redevances.

Enfin, quant aux taxes enrôlées par les communes fusionnées avant la fusion (de même qu'à l'égard des redevances précédemment dues), la nouvelle commune succède aux communes fusionnées pour entamer ou pour suivre leur recouvrement ainsi que, le cas échéant, assumer le contentieux qui s'ensuit, conformément à l'article L1155-1.

- **Voir aussi la Fiche Droits et obligations découlant des procédures judiciaires et administratives en cours et futures**

FICHE GESTION FINANCIÈRE

Julien Flagothier
Conseiller UVCW
https://www.uvcw.be/staff/289

Fiche à venir

FICHE PARALOCAUX

Gaëlle De Roeck
Conseillère UVCW
https://www.uvcw.be/staff/302

1. Objet de la présente fiche

La nouvelle commune devra s'interroger sur son intérêt et l'opportunité à continuer de participer aux différents paralocaux auxquels les communes et CPAS avant fusion étaient associés. Idéalement, la réflexion devrait déjà être menée en amont par les communes qui ont fait le choix de fusionner.

La présente fiche a pour objet d'aider le lecteur à mieux appréhender les différentes procédures possibles à mettre en œuvre, notamment en cas de participations multiples à des entités paralocales ayant le même objet.

2. Réglementations en cause

- Décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire de communes (CDLD, art. L1155-1)
- Décret modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique 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 (L.O. CPAS, art. 135*quaterdecies*)
- CDLD, art. L1231-1 et suivants (régies communales) ; L1234-1 et suivants (asbl communales) ; L1512-2, L1522-1 et suivants (associations de projet) ; L1512-3 à L1512-5 et L1523-1 et suivants (intercommunales)
- Loi organique des centres publics d'action sociale, art. 118 et suivants (associations chapitre XII)
- Code wallon du logement et de l'habitat durable (CWLHD), art. 130 et suivants (SLSP)

3. Descriptif/enjeu(x)

Il est possible que la nouvelle commune soit confrontée à l'existence sur son territoire de plusieurs intercommunales, régies et autres paralocaux ayant un même objet social. En effet, en application du principe de base selon lequel la nouvelle commune reprend d'office tous les droits et toutes les obligations des anciennes communes qui par voie de fusion forment la nouvelle, cette dernière devient membre des intercommunales et autres entités auxquelles les anciennes communes étaient affiliées, ce qui peut amener à des divergences de gestion, de coûts, de qualité du service rendu, à la multiplication des procédures, à des difficultés de coordination, etc.

Bien qu'assez théorique puisqu'il est fort probable que des communes limitrophes participent aux mêmes entités paralocales, nous avons souhaité la rédaction de cette fiche car, le cas échéant, une telle situation peut être génératrice de difficultés en tous genres difficilement conciliables avec l'intérêt des populations concernées. Elle peut également paraître à certains égards contraires à l'esprit des législations organiques concernées.

Par ailleurs, outre la similitude d'objet social, il se pourrait que la nouvelle commune souhaite simplement réorganiser ses modes de gestion afin de prendre en compte les nouvelles réalités de son territoire.

Afin que la nouvelle commune puisse prendre des décisions éclairées concernant ses choix politiques, il est conseillé de dresser, avant la date de la fusion, un inventaire des intercommunales, chapitre XII, sociétés de logements de service public, associations de projet, asbl communales, régies communales autonomes et autres sociétés et associations auxquelles les communes et CPAS avant fusion sont membres.
À la suite de cet inventaire, il conviendra pour la nouvelle commune de prendre en compte les éléments suivants :

- le nombre d'intercommunales, régies, associations de projet, asbl, etc. actives dans les communes d'origine ;
- l'évaluation de la valeur ajoutée de ces entités juridiques à la lumière de l'évolution de l'échelle de la nouvelle commune;
- le cas échéant, l'intérêt, voire la possibilité, de maintenir des structures notamment lorsqu'elles ont des objets sociaux similaires.

Nous abordons ci-après les scénarios potentiellement envisageables selon l'institution paralocale considérée.

4. Développements

a. Les régies communales ordinaires

Ce point ne nécessite pas de remarque particulière.

Les régies ordinaires sont des établissements et services communaux organisés en régies et gérés en dehors des services généraux de la commune mais n'en restent pas moins des services communaux.

S'il existe des régies ordinaires, il est évident que celles-ci doivent être intégrées dans la nouvelle organisation des services communaux que la commune issue de la fusion devra mettre sur pied. Dès lors, elles feront partie intégrante de l'organigramme établi par le collège communal.

b. Les régies communales autonomes (RCA)

La régie communale autonome est une structure juridique qui permet aux communes de gérer certaines de leurs activités à caractère commercial et industriel de manière décentralisée.

Les régies communales autonomes existant avant la fusion continuent d'exister. Cependant, il conviendra assurément de procéder à une modification statutaire afin de prendre en compte certaines modifications opérées par la fusion (changement du nom de la commune, changement d'adresse, etc.).

Plus spécifiquement, les scénarios suivants peuvent être envisagés.

1. La nouvelle commune souhaite procéder à la dissolution d'une RCA mise en place par l'une des communes avant fusion

Les raisons de ce choix peuvent être multiples : la volonté de la nouvelle commune est de gérer les objets d'intérêt communal confié à la RCA par ses propres services, la RCA concernée est inefficace, les objets d'intérêt communal confiés à la régie par une des communes sont gérés selon un autre mode de gestion par l'autre commune et le choix politique est de privilégié ce dernier, etc.

Le conseil communal compétent pour créer une RCA est également compétent pour la dissoudre[1]. En cas de fusion, le conseil communal de la nouvelle commune peut décider de dissoudre une RCA.

Notons que si l'acte de création d'une RCA est soumis à la tutelle d'approbation du Gouvernement wallon, tel n'est pas le cas de l'acte de dissolution de la RCA. Ce dernier reste néanmoins soumis à la tutelle générale d'annulation sans transmission obligatoire.

2. La nouvelle commune souhaite étendre des tâches spécifiques d'intérêt communal confiées à une RCA afin de tenir compte de l'ensemble du territoire de la nouvelle commune

Les statuts et le contrat de gestion passé entre la commune avant fusion et la RCA devront être modifiés.

Les statuts modifiés devront prendre en compte les changements purement formels opérés par la fusion (changement de nom, etc.). Si la nouvelle commune souhaite confier un objet supplémentaire, les statuts devront également en tenir compte.

Les modifications statutaires ainsi que celles du contrat de gestion sont réalisées par le nouveau conseil communal.

Pour rappel, les modifications statutaires d'une RCA sont soumises à la tutelle d'approbation du Gouvernement wallon[2].

3. Les communes d'origine ont chacune une RCA chargée d'objets similaires.

De manière générale, nous pouvons nous poser la question de savoir si une commune peut compter plus d'une régie communale autonome sur son territoire ? A notre sens, oui, pour autant que cela soit justifiable et que les objets ne soient pas similaires ou partiellement similaires. Nous pourrions très bien imaginer qu'une commune dispose de deux régies communales autonomes, l'une chargée de la mission de la gestion foncière, l'autre constituant une agence de développement local.

Si les régies communales autonomes ont des objets similaires, la nouvelle commune devrait, à notre sens, prendre la décision de conserver une RCA et de dissoudre l'autre. Compte tenu des coûts (de gestion) qu'implique une RCA, il peut s'avérer difficile de motiver le maintien de deux RCA avec des objets similaires.

c. Les intercommunales

Une intercommunale est une association de plusieurs communes, au moins deux, qui doit servir à gérer une matière d'intérêt communal[3]. Elle adopte la forme juridique d'une société de droit privé bien qu'elle soit considérée comme une personne morale de droit public.

En application du principe de base selon lequel la nouvelle commune reprend d'office tous les droits et toutes les obligations des anciennes communes qui par voie de fusion forment la nouvelle, cette dernière devient membre des intercommunales auxquelles les anciennes communes étaient affiliées.

[1] M. Boverie, Les régies communales, in *Mouvement communal* 6-7/1995, p. 344.
[2] CDLD, art. L3131, par. 4, 4°.
[3] CDLD, art. L1512-3.

Suite à la fusion des communes, il se pourrait donc que la nouvelle commune soit amenée à prendre des décisions sur l'intérêt, voire la légalité, à participer à l'ensemble des intercommunales dont les anciennes communes étaient associées.

Peut-on envisager que deux intercommunales avec des objets sociaux similaires soient actives sur le territoire de la nouvelle commune ? Cela dépendra selon nous de l'objet social considéré. Certaines matières, comme la collecte des déchets par exemple, ne nous semblent pas pouvoir être gérées par plusieurs intercommunales. Dans d'autres domaines, comme les soins de santé par exemple, nous pourrions imaginer deux intercommunales actives sur le même territoire. Il restera à évaluer l'opportunité de travailler avec plusieurs institutions.

Deux types de scénarios sont envisagés : le retrait d'une intercommunale et la dissolution de celle-ci. Outre ces hypothèses, il est fort probable que des modifications statutaires doivent avoir lieu afin de tenir compte des changements opérés par la fusion.

1. Le retrait d'une intercommunale

Les statuts de l'intercommunale doivent reprendre notamment les modalités de retrait d'un associé[4].

Dans le but d'assurer une certaine continuité dans l'accomplissement des missions de service public[5], le retrait d'un associé, en ce compris une commune, peut avoir lieu uniquement dans le respect de certaines modalités.

Outre les retraits prévus par des législations spécifiques[6], l'article L1523-5 du CDLD prévoit 7 types de retrait, dont l'un est la conséquence directe de problèmes rencontrés lors de la fusion des communes en 1977 :

1° le retrait statutaire avant terme en faveur des communes (facultatif) ;
2° après 15 ans à compter, selon le cas, du début du terme statutaire en cours ou de son affiliation, moyennant l'accord des deux tiers des voix exprimées par les autres associés, pour autant que les votes positifs émis comprennent la majorité des voix exprimées par les représentants des communes associées et sous réserve de l'obligation pour celui qui se retire de réparer le dommage évalué à dire d'experts que son retrait cause à l'intercommunale et aux autres associés ;
3° si un même objet d'intérêt communal est confié dans une même commune à plusieurs intercommunales, régies ou organismes d'intérêt public, la commune peut décider de le confier pour l'ensemble de son territoire à une seule intercommunale, une seule régie ou à un seul organisme régional d'intérêt public concerné. Dans ce cas, aucun vote n'est requis. Seules les conditions prévues pour le retrait après 15 ans relatives à la réparation d'un dommage éventuel sont applicables ;
4° en cas de restructuration dans un souci de rationalisation, une commune peut décider de se retirer de l'intercommunale dans laquelle elle est associée pour rejoindre une autre intercommunale, dans les conditions prévues pour le retrait après 15 ans (vote et dédommagement) ;
5° unilatéralement, lorsque l'intercommunale est en défaut de mettre à exécution son objet social dans un délai de trois ans à compter de sa constitution ;
6° si, en cas d'apports d'universalité ou de branches d'activité, les conseils communaux et, s'il échet, provinciaux décident de se retirer et sous réserve de l'obligation pour celui qui se retire de réparer le dommage évalué à dire d'experts que son retrait cause à l'intercommunale et aux autres associés ;

[4] CDLD, art. L1523-2.
[5] Doc. Parl., Chambre, session 1985-1986, n°125/1, p. 4.
[6] Citons l'art. 10*bis* du décret du 12.4.2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité ou encore l'art. 10 du décret du 19.12.2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz.

7° au terme prévu.

Vous l'aurez compris, le 3° vise spécifiquement le cas de rationalisation lors de fusions de communes. Dans une telle hypothèse, c'est-à-dire lorsqu'un même objet social est géré dans la nouvelle commune par plusieurs intercommunales, régies ou organismes d'intérêt public, la nouvelle commune peut[7] décider de se retirer de l'intercommunale. Le retrait est possible sans condition de vote. Néanmoins, la commune se verra contrainte de réparer le dommage évalué à dire d'experts que son retrait cause à l'intercommunale et aux autres associés.

Il nous a paru pertinent de citer les autres modalités de retrait car il se pourrait que la nouvelle commune envisage simplement le retrait d'une intercommunale pour une question d'opportunité ou de restructuration. Il se pourrait également que les statuts de l'intercommunale concernée prévoient un retrait libre.

L'idéal serait bien entendu que la nouvelle commune puisse négocier avec les intercommunales concernées afin d'arriver à un accord à l'amiable réalisant notamment l'unification des activités des intercommunales sur le territoire de la nouvelle commune. Au vu de la technicité des négociations, le recours à des experts externes pourrait être envisagé. Si les négociations s'avèrent être impossibles et les indemnités trop coûteuses, il est toujours possible d'attendre le terme si celui-ci n'est pas trop éloigné.

En pratique, la nouvelle commune n'a obligatoirement aucune initiative à prendre dans ce domaine immédiatement après l'installation du nouveau conseil communal. Elle peut cependant, dès la première année, entamer déjà les négociations en question.

Concernant les modalités du retrait, nous renvoyons à l'article L1523-22 du CDLD.

2. La dissolution d'une intercommunale

Le cas envisagé ici est celui d'une intercommunale dont les communes d'origine étaient les seuls associés communaux. Dans cette éventualité, l'intercommunale sera dissoute afin de respecter le prescrit de l'article L1512-3 qui prévoit l'association de deux communes au moins.

d. Les associations de projet

L'association de projet est une personne morale de droit public *sui generis* visant à réaliser des projets concrets à portée limitée qui concernent un nombre restreint de communes. Deux scénarios sont ici envisagés.

1. La nouvelle commune ne souhaite pas participer à une association de projet mise en place par l'une des communes d'origine

Malheureusement, aucune possibilité de retrait n'est prévue par la législation.

L'article L1522-1 du CDLD prévoit spécifiquement que l'association de projet est constituée pour une période maximale de six ans par décision des conseils communaux intéressés et ***qu'aucun retrait n'est possible*** avant le terme fixé à la constitution de l'association de projet.

[7] Lors de l'adoption du décret du 19.7.2006, le législateur wallon a souhaité imposer le retrait de rationalisation. Cependant, le Conseil d'Etat, dans son avis 40.409/4, a jugé cette obligation contraire à l'article 41 de la Constitution consacrant le principe de l'autonomie communale, ainsi qu'à l'art. 162 de la Constitution qui prévoit le principe de la liberté des communes de s'associer ou de ne pas s'associer, et à l'article 10, par. 1er,de la Charte européenne de l'autonomie locale.

La nouvelle commune devra attendre le terme prévu par les statuts, lequel ne peut donc excéder six ans.

2. En raison de la fusion, une seule commune reste partenaire de l'association du projet.

Dans ce cas, à notre sens, la dissolution a lieu de plein droit puisque l'association de projet nécessite l'association d'au moins deux communes.

e. Les asbl communales

Dans les matières qui relèvent de l'intérêt communal, une commune ou plusieurs communes peuvent créer ou participer à une asbl si la nécessité de cette création ou de cette participation fait l'objet d'une motivation spéciale fondée sur l'existence d'un besoin spécifique d'intérêt public qui ne peut être satisfait de manière efficace par les services généraux, les établissements ou les régies de la commune et qui fait l'objet d'une description précise.

Notons que, contrairement à l'intercommunale ou à l'association de projet, la création d'une asbl communale ne nécessite pas l'intervention de deux communes. Une commune peut décider de s'associer avec d'autres partenaires publics ou avec des partenaires privés tout en étant le seul membre communal.

Outre les quelques règles énoncées aux articles L1234-1 et suivants du CDLD, les asbl communales sont essentiellement régies par le régime juridique de droit commun des asbl, à savoir, le Code des sociétés et des associations[8].

Dans le cadre d'une fusion entre communes, divers scénarios peuvent ici aussi être envisagés.

1. La nouvelle commune ne souhaite pas participer à une asbl mise en place par l'une des communes d'origine

Le régime juridique de droit commun s'applique. L'article 9:23 du Code des sociétés et des associations prévoit que *« tout membre de l'association est libre de se retirer de celle-ci en adressant sa démission à l'organe d'administration »*. Cette décision doit être prise par le conseil communal de la nouvelle commune.

Une dissolution de l'asbl peut également être envisagée. Cette décision doit être prise par l'assemblée générale de l'asbl.

2. La même activité a été confiée à des asbl différentes par chaque commune d'origine

Pour des raisons d'opportunité, la nouvelle commune sera probablement amenée à choisir une asbl. Dans ce cas, l'autre sera dissoute. À noter que le Code des sociétés et des associations prévoit la possibilité pour une asbl de décider de se dissoudre sans liquidation en vue d'apporter l'intégralité de son patrimoine à une ou plusieurs personnes morales poursuivant leur but désintéressé[9]. La fusion des deux asbl pourrait donc être envisagée.

3. En raison de la fusion, une seule commune reste le membre unique de l'asbl

La réalité de terrain des asbl communales est complexe.

[8] Il se pourrait que l'asbl concernée soit encore partiellement régie, à titre transitoire, par la loi du 27.6.1921 sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes. Néanmoins, afin de faciliter la lecture du lecteur, nous envisageons ici uniquement l'application du Code des sociétés et des associations. Par ailleurs, les principes restent identiques.
[9] Code des sociétés et des associations, art. 13:1.

D'un point de vue purement théorique, une asbl communale devrait compter parmi ses membres une commune (et non des conseillers communaux) représentée par ses représentants, membres du conseil communal ou non. Dans la rigueur des principes donc, si deux communes s'associent pour créer une asbl communale et qu'en raison de leur fusion l'asbl ne compte plus qu'un membre unique, celle-ci est dissoute de plein droit car une asbl doit nécessairement compter deux membres.

f. Les associations chapitre XII

Ici aussi, la question de l'opportunité de maintenir sur un même territoire deux associations chapitre XII avec des objets sociaux similaires devra être évaluée. Si des doublons devaient être constatés mais qu'une volonté politique de continuer à mener une action en synergie demeurait néanmoins, l'objet social d'une association chapitre XII pourrait être réorienté et modifié pour mieux s'adapter aux besoins du territoire nouvellement défini, dans le respect des dispositions des articles 122 et 123 de la loi organique des CPAS.

Concernant les modalités de sortie, l'article 120 de la loi organique des CPAS prévoit que les statuts de l'association mentionnent les conditions mises à la sortie des associés. Il conviendra dès lors de se référer aux statuts de l'association pour connaître les conditions de retrait. Notons que, conformément à l'article 122 de la loi organique des CPAS, toute modification entraînant pour les associés une aggravation de leurs obligations ou une diminution de leurs droits dans l'association doit, au préalable, recevoir leur agrément.

Concernant la dissolution de l'association, plusieurs cas de figure sont possibles :

- l'association est dissoute de plein droit à l'expiration du terme fixé par les statuts (maximum 30 ans) si la prorogation n'en est pas décidée[10] ;
- la dissolution volontaire de l'association, avant expiration du terme fixé, peut être décidée du consentement de tous les CPAS qui en sont membres[11] ;
- le Gouvernement peut prononcer la dissolution de l'association si elle outrepasse les limites de son objet social, ne le réalise pas ou si elle ne respecte pas ses obligations légales et statutaires[12].

En cas de fusion de communes/de CPAS membres d'une association chapitre XII, des modifications statutaires devront dans tous les cas avoir lieu afin de tenir compte des changements opérés.

g. Les sociétés de logement de service public (SLSP)

Les sociétés de logement de service public assurent la création, la réhabilitation, la gestion, la mise en vente et en location de logements sur le territoire de la Wallonie.

Actuellement, il existe déjà des communes qui comptent plus d'une société de logement de service public sur son territoire.

L'objectif est avant tout de veiller à ce que l'entièreté du territoire de la Région soit desservie par les sociétés[13] et ce, peu importe le nombre de sociétés actives dans une même commune, chacune se partageant une parcelle du territoire communal.

[10] L.O. CPAS, art.131.
[11] L.O. CPAS, art.132.
[12] L.O. CAPS, art.133.
[13] CWLHD, art. 141, par. 1er, 1°.

L'intérêt d'analyser un éventuel retrait nous semble dès lors moins opportun. Le cas échéant, la nouvelle commune se réfèrera aux statuts de la société.

Notons que le Code wallon du logement et de l'habitat durable prévoit spécifiquement des opérations de fusion ou de restructuration afin d'adapter le champ d'activités des sociétés de logements aux territoires communaux. Aussi :

- l'article 140 prévoit que les sociétés sont autorisées à opérer des fusions ou restructurations volontaires, afin d'adapter leur champ d'activités aux territoires communaux, après avis des conseils communaux concernés. Elles sont autorisées à fusionner leurs activités ;
- l'article 141 énonce que la Société wallonne du Logement (SWL) élabore, après concertation avec les sociétés et les pouvoirs locaux concernés, un programme global qui suscite au besoin les fusions ou les restructurations des sociétés ;
- l'article 142 dispose que le Gouvernement peut opérer la fusion ou la restructuration des sociétés afin d'adapter leur champ d'activités au territoire communal, ou en fonction de la proximité sociale et de gestion du patrimoine ou en fonction de la viabilité économique des sociétés fusionnées ou restructurées.

Dans ces deux derniers cas, les sociétés opérant une fusion ou une restructuration ne peuvent subir de préjudice financier qui ne soit indemnisé.

h. Les autres entités auxquelles une des communes avant fusion participe

Concernant les autres entités, si la nouvelle commune souhaite s'en retirer, il faudra le cas échéant analyser au cas par cas les statuts, voire les législations spécifiques, des entités concernées.

i. Les conventions entre communes

En raison du principe général selon lequel, à la date de la fusion, la nouvelle commune succède aux droits et obligations des communes fusionnées pour ce qui est notamment des conventions, la nouvelle commune héritera des conventions passées entre une de ses communes d'origine et une autre commune.

Lorsque la convention concerne uniquement les communes fusionnées, elle devient, à notre estime, caduque.

j. La désignation des nouveaux représentants

Que va-t-il se passer entre le jour de la fusion et la date de renouvellement des organes dans les différents paralocaux concernant les mandats en cours ?

1. Les régies communales autonomes

L'article L1231-7 du CDLD opère une distinction entre la fin des mandats des représentants communaux (alinéa 1er) et la fin de mandat de tous les membres des organes de gestion (alinéa 2).

Nous nous attarderons sur l'alinéa 2 qui prévoit que tous les mandats (conseillers communaux et autres) dans les différents organes des régies communales autonomes prennent fin lors de la première réunion du conseil d'administration suivant l'installation du conseil communal. Cette disposition permet à la majorité de la nouvelle commune de revoir la composition des organes de la RCA dès la séance d'installation.

2. Les intercommunales

L'article L1532-2 du CDLD opère une distinction entre la fin de mandat des représentants communaux/CPAS/provinciaux et la fin de mandat de tous les membres des organes de gestion.

Premièrement, tout membre d'un conseil communal/provincial/de l'action sociale exerçant, à ce titre, un mandat dans une intercommunale est réputé de plein droit démissionnaire dès l'instant où il cesse de faire partie de ce conseil communal/provincial/de l'action sociale.

Ensuite, tous les mandats dans les différents organes de l'intercommunale prennent fin immédiatement après la première assemblée générale qui suit le renouvellement des conseils communaux et, s'il échet, provinciaux. Il est procédé, lors de la même assemblée générale, à l'installation des nouveaux organes.

Concernant le conseil d'administration, à notre estime, les administrateurs d'intercommunales en place avant la fusion et anciennement élus dans les communes d'origine continueront à exercer leur fonction pour autant qu'ils soient réélus dans la nouvelle commune. Si chaque commune avant fusion disposait d'un conseiller communal administrateur, la nouvelle commune devrait compter deux conseillers communaux administrateurs s'ils sont tous deux réélus, sauf si cela est incompatible avec les statuts de l'intercommunale (qui prévoiraient par exemple que les administrateurs doivent impérativement provenir de communes différentes). Dans ce cas, nous ne voyons que la démission de l'un d'eux comme solution.

Quant à l'assemblée générale, la situation ne pose aucune difficulté puisque le conseil communal de la nouvelle commune disposera de suffisamment de temps pour désigner ses cinq représentants pour la première assemblée générale qui se tient généralement en juin.

3. Les associations de projet

Pour les associations de projet, l'article L1532-2 prévoit un régime plus ou moins similaire à celui des intercommunales.

Premièrement, tout membre d'un conseil communal/provincial/de l'action sociale exerçant, à ce titre, un mandat dans une association de projet est réputé de plein droit démissionnaire dès l'instant où il cesse de faire partie de ce conseil.

Ensuite, « *tous les mandats communaux et provinciaux au sein du comité de gestion de l'association de projet prennent fin immédiatement après la première réunion dudit comité de gestion qui suit le renouvellement des conseils communaux et, s'il échet, provinciaux, pour autant que ladite réunion intervienne après le 1er mars de l'année qui suit celle des élections communales et provinciales à moins que toutes les communes et provinces associées, s'il échet, aient transmis les déclarations individuelles facultatives d'apparentement ou de regroupement de leurs membres. La désignation des membres du comité de gestion par les autres participants éventuels s'opère au cours du mois qui suit l'installation de leur propre conseil* ».[14]

Dès lors, entre l'installation du nouveau conseil communal et le 1er mars (sauf si toutes les déclarations d'apparentement et de regroupement sont transmises plus tôt à l'association de projet, auquel cas la date du 1er mars pourrait être rapprochée), seuls pourront siéger au sein du comité de gestion les membres précédemment en place et réélus dans la nouvelle commune.

[14] CDLD, art. L1532-2, al. 3.

4. Les asbl communales

L'article 1234-5 du CDLD prévoit que « *tout membre d'un conseil communal exerçant à ce titre un mandat dans une asbl est réputé de plein droit démissionnaire dès l'instant où il ne fait plus partie de ce conseil communal* » et que « *tous les mandats dans les différents organes de l'asbl prennent immédiatement fin après la première assemblée générale qui suit le renouvellement des conseils communaux* ».

Le raisonnement tenu pour les intercommunales peut également trouver à s'appliquer pour les asbl.

5. Les sociétés de logement de service public

Le Code wallon du logement et de l'habitat durable ne prévoit pas explicitement la fin de mandat des représentants communaux.

Concernant le conseil d'administration et les autres organes de gestion, l'article 151 dispose que les conseils communaux, provinciaux et de l'action sociale désignent leurs représentants dans les six mois qui suivent leur renouvellement.

Cependant, les administrateurs seront in fine désignés par l'assemblée générale.

Le modèle de statuts des SLSP rédigés par la SWL dispose en son article 22, paragraphe 9, que le mandat d'administrateur prend fin d'office lorsque l'administrateur perd la qualité pour laquelle le mandat lui avait été attribué. Cette mention est justifiée par référence à l'article L1123-1 du CDLD (la parallèle est faite avec l'administrateur qui démissionne de son groupe politique).

Quant à l'assemblée générale, comme pour les autres entités, la nouvelle commune aura l'occasion d'y désigner ses représentants. L'assemblée générale qui suit le renouvellement des conseils communaux a généralement lieu au mois de juin.

6. Les associations chapitre XII

La loi organique est muette sur la manière dont les mandats prennent fin au sein des organes des associations chapitre XII.

Pour ce qui concerne la période transitoire post-électorale, l'administrateur réélu en tant que conseiller de l'action sociale maintient son droit. Celui qui n'a pas été réélu en cette qualité doit démissionner et se faire remplacer sur base des règles statutaires. Si les statuts de l'association le prévoient, la cooptation par le CA de nouveaux administrateurs est recommandée.

Cette cooptation se fait sur la base du résultat du calcul Clé d'Hondt applicable pour la précédente mandature.

La période de transition requiert de toute façon d'observer la prudence pour toute prise de décision.

Quant à l'assemblée générale, comme pour les autres entités, la nouvelle commune/le nouveau CPAS aura l'occasion d'y désigner ses représentants. L'assemblée générale qui suit le renouvellement des conseils communaux/des conseils de l'action sociale a généralement lieu au mois de juin.

FICHE ZONES DE POLICE

John Robert
Conseiller expert UVCW
https://www.uvcw.be/staff/12

Fiche à venir

FICHE ZONES DE SECOURS

John Robert
Conseiller expert UVCW
https://www.uvcw.be/staff/12

Fiche à venir

FICHE CHANGEMENTS DE NOMS DE RUES ET ADRESSES

Tom De Schutter
Directeur de Département UVCW
https://www.uvcw.be/staff/18

1. Objet de la présente fiche

Cette fiche vise à préciser les procédures permettant de changer les noms de rues et de places des entités fusionnées si celles-ci ont des noms identiques, et précise quelques éléments par rapport aux adresses, singulièrement au niveau du code postal.

2. Acteurs concernés

- Conseil communal (organe décisionnel)
- Collège communal
- Section wallonne de la Commission royale de Toponymie et de Dialectologie (avis obligatoire)

3. Réglementations en cause

- Décret du Conseil culturel de la Communauté française du 28 janvier 1974 (*M.B.*, 12.4.1974) relatif aux noms des voies publiques, et modifié par le décret du 3 juillet 1989 (*M.B.*, 9.8.1986).

4. Descriptif/enjeu(x)

Afin d'assurer une bonne police pour ses administrés (univocité de l'adresse) après la fusion, il importe de s'assurer que des noms de rues ne sont pas redondants au sein de la nouvelle entité, et ce en prenant en compte l'ensemble des éléments constitutifs de l'adresse.

Pour rappel, une adresse est constituée d'un numéro de police, d'un nom de rue, d'un code postal et du nom d'une localité.

Dans le cadre de la fusion, le nom de la localité n'est pas modifié.

Le code postal est un élément technique nécessaire pour une adresse. Les codes postaux sont toutefois propriétés du prestataire du service universel, Bpost. La commune n'a pas compétence pour le modifier. Il n'y a aucun automatisme à ce qu'une fusion des communes entraîne un changement de code postal : il existe encore aujourd'hui des communes avec plusieurs codes postaux (souvent liés aux anciennes communes d'ailleurs dans les agglomérations), et, de la même manière, il existe des communes différentes regroupées sous un même code postal.

C'est principalement les noms de rues qui doivent être analysés afin de s'assurer que ceux-ci permettent de distinguer de manière univoque les voiries au sein de la localité fusionnée.

5. Développements

a. Avant la proposition de fusion

Il y a lieu d'établir un inventaire des noms de rues qui seraient identiques au sein de l'entité fusionnée. A priori, malgré des noms de rues identiques, si une distinction peut normalement toujours se faire via le code postal, le changement de nom de rue n'est pas obligatoirement requis.

Par contre, lorsque des noms de rues identiques ne se distinguent au niveau de l'adresse que par une localité différente (à code postal identique), un changement de nom de rue pourrait clarifier les choses pour le citoyen et les services qui ont besoin d'une adresse certaine (pompiers, services postaux).

De même, des noms de rues identiques bénéficiant d'un même code postal et d'un même nom d'entité à l'issue du processus de fusion doivent être préférentiellement modifiés. Un changement de nom de rue s'impose alors. Cette situation devrait, cela étant, être extrêmement rare (ou antérieure au processus de fusion).

Dans le cadre d'une fusion des communes, la commune pourrait le cas échéant demander à changer de code postal, mais la décision est de la compétence exclusive de Bpost. Pour ce faire, une proposition doit être faite par Bpost et être acceptée par l'Institut belge des Services postaux et des télécommunications (IBPT) et le Ministre compétent. La commune qui le souhaite doit donc adresser une demande motivée de modification du code postal à Bpost. Les cas de modification des codes postaux sont rares et Bpost n'est pas enclin à les accepter, vu la coexistence longue, durant plusieurs années, qui doit être assurée des ancien et nouveau codes.

b. Pendant la période de concertation obligatoire mais seulement jusqu'à la date de la fusion

La procédure de changement de nom de rue peut être réalisée à tout moment, idéalement avant la fusion. Les anciens et nouveaux noms de rue coexistent, classiquement, durant plusieurs mois, voire années, après leur changement de dénomination.

c. A partir de la date de la fusion

La procédure pour modifier la dénomination d'une rue est en résumé la suivante ; elle peut intervenir, indifféremment, avant ou après la fusion.

Le conseil communal, sur proposition du collège communal, est seule habilité à décider de la dénomination des voies publiques, que ce soit pour donner un nom à une rue qui n'en a pas encore ou pour changer un nom existant.

Le conseil communal, sur proposition du collège communal, est tenu de consulter la Section wallonne de la Commission royale de Toponymie et de Dialectologie. Les demandes d'avis doivent être envoyées par écrit et par courrier postal ordinaire (non recommandé), et être accompagnées :

- d'une justification claire, circonstanciée, complète ;
- d'une documentation cartographique précisant le tracé et la localisation de l'ensemble de la voie concernée ;
- le cas échéant, d'une brève biographie des personnes dont le nom est proposé.

Lorsqu'il s'agit de modifier un nom existant, il est souhaitable que les riverains de la rue concernée soient dûment avisés à l'avance et qu'ils disposent d'un délai de 15 jours pour faire part de leurs réclamations éventuelles. La circulaire du 7 décembre 1972 (M.B., 23.12.1972) précise que cette consultation n'est pas obligatoire lorsque le changement s'impose par suite

des homonymies dues aux fusions de communes. La circulaire officielle prévoit que, sauf raison valable, le nom original est maintenu pour la rue la plus peuplée.

FICHE POPULATION

John Robert
Conseiller expert UVCW
https://www.uvcw.be/staff/12

Fiche à venir

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl