

Avant-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

65407 / 4

Le Gouvernement wallon,

Sur la proposition de la Ministre des Pouvoirs locaux,

Après délibération,



ARRETE :

La Ministre des Pouvoirs locaux est chargée de présenter au Parlement le projet de décret dont la teneur suit :

Article 1^{er}. Dans la première partie, livre I^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, il est inséré un titre V intitulé : « Fusion volontaire de communes ».

Art. 2. Dans le titre V inséré par l'article 1^{er}, il est inséré un chapitre I^{er} intitulé « Champ d'application et dispositions générales ».

Art. 3. Dans le chapitre I^{er} inséré par l'article 2, il est inséré un article L1151-1 rédigé comme suit :

« Art. L1151-1. Le présent titre s'applique à toutes les communes situées sur le territoire de la région de langue française. ».

Art. 4. Dans le même chapitre I^{er}, il est inséré un article L1151-2 rédigé comme suit :

« Art. L1151-2. Pour l'application du présent titre, l'on entend par :

1° le décret de fusion : le décret sur la base duquel des communes sont supprimées et une nouvelle commune est créée dont les frontières sont fixées ;

2° la date de fusion : le premier lundi de décembre qui suit les élections conformément à l'article L4124-1, § 1^{er} ;

3° les communes à fusionner : les communes qui ont pris une décision de principe relative à une fusion et qui ont notifié cette décision au Gouvernement ;

4° les communes fusionnées : les communes originelles, visées dans le décret de fusion ;

5° la nouvelle commune : la commune créée en vertu du décret de fusion. ».

Art. 5. Dans le titre V inséré par l'article 1^{er}, il est inséré un chapitre II intitulé « Conditions de la fusion ».

Art. 6. Dans le chapitre II, inséré par l'article 5, il est inséré un article L1152-1 rédigé comme suit :

« Art. L1152-1. Une fusion de communes est uniquement possible suite à la fusion de l'entièreteré du territoire de communes adjacentes en une nouvelle commune sans modification des limites extérieures.

Les communes originelles sont supprimées lors de la fusion. ».

Art. 7. Dans le titre V inséré par l'article 1^{er}, il est inséré un chapitre III intitulé « Procédure ».

Art. 8. Dans le chapitre III inséré par l'article 7, il est inséré une section 1^{re} intitulée « Décision de principe ».

Art. 9. Dans la section 1^{re} insérée par l'article 8, il est inséré un article L1153-1 rédigé comme suit :

« Art. L1153-1. Les conseils communaux notifient leur intention conjointe de procéder à une fusion au Gouvernement au moyen d'une décision de principe motivée.

Dès cette notification, se tiennent des séances conjointes des comités de direction des communes et centres publics d'action sociale concernés.

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 I^{er} de la première partie du présent Code. ».

Art. 10. Dans la même section 1^{re}, il est inséré un article L1153-2 rédigé comme suit :

« Art. L1153-2. Les conseils communaux se concertent pour désigner un des directeurs généraux qui agit comme directeur général-coordonateur de la fusion au niveau administratif et qui met en œuvre les tâches qui lui sont attribuées en vertu du présent titre. 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-coordonateur 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-coordonateur de l'opération de fusion au niveau administratif pour la coordination des aspects financiers de la fusion et met en œuvre les tâches qui lui sont attribuées en vertu du présent titre. 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-coordonateur de la fusion au niveau administratif pour la coordination des aspects financiers de la fusion. ».

Art. 11. Dans le chapitre III inséré par l'article 7, il est inséré une section 2 intitulée « Proposition commune de fusion ».

Art. 12. Dans la section 2 insérée par l'article 11, il est inséré un article L1153-3 rédigé comme suit :

« Art. L1153-3. 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.

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

Le Gouvernement arrête la liste des annexes à joindre à la proposition commune de fusion. ».

Art. 13. Dans le chapitre III inséré par l'article 7, il est inséré une section 3 intitulée « Décret de fusion ».

Art. 14. Dans la section 3 insérée par l'article 13, il est inséré un article L1153-4 rédigé comme suit :

« Art. L1153-4. Au plus tard le 31 décembre de la deuxième année précédant la date de la fusion, le Gouvernement décide s'il présente la proposition de fusion comme projet de décret de fusion au Parlement.

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

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

Art. 15. Dans le titre V inséré par l'article 1^{er}, il est inséré un chapitre IV intitulé « Dispositions particulières relatives à la gestion communale avant la date de fusion ».

Art. 16. Dans le chapitre IV inséré par l'article 15, il est inséré un article L1154-1 rédigé comme suit :

« Art. L1154-1. 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, selon que l'acte n'a de conséquence que pour une seule commune ou qu'il engage les autres communes, les actes des communes à fusionner ne sont pris qu'après une concertation obligatoire entre ces communes ou conjointement par les organes compétents de chacune des communes à l'exception des actes qui soit :

1° relèvent de la gestion quotidienne des affaires publiques ;

2° s'ils ne sont pas pris risqueraient de causer un préjudice irréparable à la collectivité ;

3° constituent l'aboutissement normal des procédures entamées avant la décision de fusion.

En cas de dissentiment entre les conseils communaux, le différend est tranché par l'autorité de tutelle définie au titre I^{er} du livre I^{er} de la troisième partie du présent Code.

En cas de différends relatifs aux droits résultant de titres ou de propriété, les communes sont renvoyées devant les cours et tribunaux. ».

Art. 17. Dans le titre V inséré par l'article 1^{er}, il est inséré un chapitre V intitulé « Principes généraux de la fusion de communes ».

Art. 18. Dans le chapitre V inséré par l'article 17, il est inséré un article L1155-1 rédigé comme suit :

« Art. L1155-1. 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. ».

Art. 19. Dans le même chapitre V, il est inséré un article L1155-2 rédigé comme suit :

« Art. L1155-2. Sauf disposition contraire reprise dans le présent décret, 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. ».

Art. 20. Dans le titre V inséré par l'article 1^{er}, il est inséré un chapitre VI intitulé « Election et installation du conseil communal de la nouvelle commune ».

Art. 21. Dans le chapitre 6 inséré par l'article 20, il est inséré un article L1156-1 rédigé comme suit :

« Art. L1156-1. Par dérogation à l'article L4112-2, § 1^{er}, alinéa 2, pour les élections précédant la date de fusion, le ressort pour l'élection communale est le ressort de la nouvelle commune.

Sont considérés comme opérateurs électoraux visés à l'article L4112-14, § 2, le directeur général-coordonateur, le bourgmestre et le collège communal, de la commune fusionnée dont le directeur général a été désigné comme directeur général-coordonateur. ».

Art. 22. Dans le même chapitre VI, il est inséré un article L1156-2 rédigé comme suit :

« Art. L1156-2. § 1^{er}. 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 la base du nombre d'habitants de la nouvelle commune conformément à l'article L1121-3.

§ 2. Pour l'installation du conseil communal de la nouvelle commune :

1° les conseillers communaux élus sont, pour le bon ordre, informés au moins huit jours avant la réunion d'installation du conseil communal de la date, de l'heure et du lieu de la réunion d'installation par le directeur général-coordonateur ;

2° les conseillers nouvellement élus sont convoqués à la réunion d'installation par le bourgmestre sortant du conseil communal de la commune fusionnée du directeur général-coordonateur.

§ 3. La réunion d'installation est présidée par le président sortant du conseil communal de la commune fusionnée du directeur général-coordonateur 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-coordonateur ne peut pas présider la réunion d'installation, celle-ci est présidée par un membre sortant du collège communal de la commune fusionnée du directeur général-coordonateur, dans l'ordre de leur rang.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, les communes fusionnées peuvent de manière concertée désigner un des autres présidents des conseils communaux des communes fusionnées pour présider la réunion d'installation.

§ 4. La maison communale de la commune fusionnée du directeur général-coordonateur fait office de maison communale de la nouvelle commune tant que le conseil communal n'a pas choisi d'autre bâtiment comme maison communale et au plus tard, un an après la date de fusion. ».

Art. 23. Dans le titre V inséré par l'article 1^{er}, il est inséré un chapitre VII intitulé « Dispositions relatives au personnel communal ».

Art. 24. Dans le chapitre VII inséré par l'article 23, il est inséré une section 1^{re} intitulée « Décision de principe relative à la fusion et incidences sur le personnel ».

Art. 25. Dans la section 1^{re} insérée par l'article 24, il est inséré un article L1157-1 rédigé comme suit :

« Art. L1157-1. A partir de la date de la décision de principe de procéder à la fusion, 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 :

1° 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'un contrat de gestion ;

2° désigner un directeur général ou un directeur financier faisant fonction jusqu'à la date de la fusion. ».

Art. 26. Dans le chapitre VII inséré par l'article 23, il est inséré une section 2 intitulée « Personnel après la date de la fusion ».

Art. 27. Dans la section 2 insérée par l'article 26, il est inséré une sous-section 1^{re} intitulée « Directeur général et directeur financier ».

Art. 28. Dans la sous-section 1^{re} insérée par l'article 27, il est inséré un article L1157-2 rédigé comme suit :

« Art. L1157-2. A partir de la date de fusion jusqu'à la désignation d'un nouveau directeur général, le directeur général-coordonateur remplit la fonction de directeur général de la nouvelle commune.

Le conseil communal de la nouvelle commune peut lui octroyer une allocation provisoire. Cette allocation est égale à la différence entre le salaire qui aurait été perçu dans la fonction de directeur général de la nouvelle commune et le salaire dont jouissait le directeur général-coordonateur dans sa commune originelle. ».

Art. 29. Dans la même sous-section 1^{re}, il est inséré un article L1157-3 rédigé comme suit :

« Art. L1157-3. Dans les six mois de la date de fusion, le conseil communal de la nouvelle commune désigne un nouveau directeur général parmi :

1° les directeurs généraux des communes fusionnées qui se sont portés candidats après un appel aux candidatures ;

2° les directeurs généraux des CPAS fusionnés qui se sont portés candidats après un appel aux candidatures.

Le Gouvernement fixe les conditions et modalités d'accès à la fonction de directeur général de la nouvelle commune.

Le directeur général sortant ou le directeur général du CPAS sortant, qui est désigné comme directeur général de la nouvelle commune, conserve son ancienneté pécuniaire. ».

Art. 30. Dans la même sous-section 1^{re}, il est inséré un article L1157-4 rédigé comme suit :

« Art. L1157-4. Si, suite à l'appel à candidature visé à l'article L1157-3, aucun candidat ne s'est manifesté pour la fonction de directeur général ou, le cas échéant, si aucun candidat ne répond aux conditions établies, il est pourvu à la fonction conformément aux dispositions réglementaires fixant les conditions de nomination aux emplois de directeur général, de directeur général adjoint et de directeur financier communaux. ».

Art. 31. Dans la même sous-section 1^{re}, il est inséré un article L1157-5 rédigé comme suit :

« Art. L1157-5. A partir de la date de la fusion jusqu'à la désignation d'un nouveau directeur financier, le directeur financier-coordonateur remplit la fonction de directeur financier de la nouvelle commune.

Le conseil communal de la nouvelle commune peut lui octroyer une allocation provisoire. Cette allocation est égale à la différence entre le salaire qui aurait été perçu dans la fonction de directeur financier de la nouvelle commune et le salaire dont jouissait le directeur financier-coordonateur dans sa commune originelle. ».

Art. 32. Dans la même sous-section 1^{re}, il est inséré un article L1157-6 rédigé comme suit :

« Art. L1157-6. Dans les six mois de la date de la fusion, le conseil communal de la nouvelle commune désigne un nouveau directeur financier parmi :

1° les directeurs financiers des communes fusionnées qui se sont portés candidats après un appel aux candidatures ;

2° les directeurs financiers des CPAS fusionnés qui se sont portés candidats après un appel aux candidatures.

Le Gouvernement fixe les conditions et modalités d'accès à la fonction de directeur financier de la nouvelle commune.

Le directeur financier sortant de la commune ou du CPAS, qui est désigné comme directeur financier de la nouvelle commune, conserve son ancienneté pécuniaire. ».

Art. 33. Dans la même sous-section 1^{re}, il est inséré un article L1157-7 rédigé comme suit :

« Art. L1157-7. Si, suite à l'appel à candidature visé à l'article L1157-6, aucun candidat ne s'est manifesté pour la fonction de directeur financier ou, le cas échéant, si aucun candidat ne répond aux conditions établies, il est pourvu à la fonction conformément aux dispositions réglementaires fixant les conditions de nomination aux emplois de directeur général, de directeur général adjoint et de directeur financier communaux. ».

Art. 34. Dans la section 2 insérée par l'article 26, il est inséré une sous-section 2 intitulée « Exercice de la fonction de directeur financier de la commune par le directeur financier du CPAS ».

Art. 35. Dans la sous-section 2 insérée par l'article 34, il est inséré un article L1157-8 rédigé comme suit :

« Art. L1157-8. Par dérogation à l'article L1157-6 et en application de l'article L1124-21, le conseil communal et le conseil de l'action social de la nouvelle commune peuvent décider que le directeur financier du nouveau CPAS exerce simultanément la fonction de directeur financier de la nouvelle commune également. ».

Art. 36. Dans la section 2 insérée par l'article 26, il est inséré une sous-section 3 intitulée « Autres membres du personnel communal ».

Art. 37. Dans la sous-section 3 insérée par l'article 36, il est inséré un article L1157-9 rédigé comme suit :

« Art. L1157-9. A la date de la fusion, l'ensemble du personnel des communes fusionnées devient du personnel de la nouvelle commune, quelle que soit la nature de leur relation de travail. ».

Art. 38. Dans la même sous-section 3, il est inséré un article L1157-10 rédigé comme suit :

« Art. L1157-10. Après le transfert à la nouvelle commune, les membres du personnel conservent la nature de leur relation de travail, leur degré, leur ancienneté administrative et pécuniaire, leur régime de prestation et leur échelle de traitement. ».

Art. 39. Dans la même sous-section 3, il est inséré un article L1157-11 rédigé comme suit :

« Art. L1157-11. Les membres du personnel restent soumis au statut qui s'appliquait à eux dans leur commune originelle jusqu'à l'entrée en vigueur du statut de la nouvelle commune, visé à l'article L1157-12, 2°.

Le conseil communal de la nouvelle commune établit un statut provisoire qui s'applique aux membres du personnel à désigner de la nouvelle commune à partir de la date de la fusion et qui est valable jusqu'à l'entrée en vigueur du statut de la nouvelle commune, visé à l'article L1157-12, 2°. ».

Art. 40. Dans la section 2 insérée par l'article 26, il est inséré une sous-section 4 intitulée « Nouvel organigramme et nouveau statut ».

Art. 41. Dans la sous-section 4 insérée par l'article 40, il est inséré un article L1157-12 rédigé comme suit :

« Art. L1157-12. Dans l'année suivant la date de la fusion, le conseil communal de la nouvelle commune établit :

1° l'organigramme, conformément à l'article L1211-2 ;

2° un nouveau statut pour l'ensemble de son personnel ;

3° un nouveau règlement de travail pour l'ensemble de son personnel. ».

Art. 42. Dans le titre V inséré par l'article 1^{er}, il est inséré un chapitre VIII intitulé « Dispositions relatives aux finances et à la fiscalité ».

Art. 43. Dans le chapitre VIII inséré par l'article 42, il est inséré un article L1158-1 rédigé comme suit :

« Art. L1158-1. Avant le 31 décembre de l'année des élections communales, le conseil communal de la nouvelle commune :

1° établit le budget pour l'exercice qui suit la date de fusion ;

2° arrête les taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et les centimes additionnels au précompte immobilier applicables sur le territoire de la nouvelle commune. ».

Art. 44. Dans le même chapitre VIII, il est inséré un article L1158-2 rédigé comme suit :

« Art. L1158-2. Les directeurs financiers et receveurs régionaux des communes fusionnées établissent chacun pour ce qui les concerne, les comptes annuels des communes fusionnées pour les exercices comptables jusqu'au 31 décembre de l'année de la date de la fusion.

Le conseil communal de la nouvelle commune se prononce sur l'établissement de ces comptes annuels. ».

Art. 45. Dans le même chapitre VIII, il est inséré un article L1158-3 rédigé comme suit :

« Art. L1158-3. A l'exception des taxes additionnelles à l'impôts des personnes physiques et des centimes additionnels au précompte immobilier, 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. Le Gouvernement peut déterminer les règlements qui dérogent à ce principe. ».

Art. 46. Dans le même chapitre VIII, il est inséré un article L1158-4 rédigé comme suit :

« Art. L1158-4. 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. ».

Art. 47. Dans le même chapitre VIII, il est inséré un article L1158-5 rédigé comme suit :

« Art. L1158-5. La nouvelle commune, comptant une ou plusieurs communes fusionnées tenues d'établir un plan de gestion conformément à l'article L3311-1, soumet à l'approbation du Gouvernement un plan de gestion actualisé dans le courant du premier exercice qui suit la date de fusion. ».

Art. 48. Dans le même chapitre VIII, il est inséré un article L1158-6 rédigé comme suit :

« Art. L1158-6. Pour les fusions volontaires réalisées à l'occasion des élections locales 2024, le Gouvernement octroie à la nouvelle commune un bonus financier annuel à partir de l'exercice budgétaire qui suit la date de fusion dont l'affectation est exclusivement réservée à couvrir des charges de dettes. Ce bonus financier est octroyé pour six exercices budgétaires.

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.

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

Art. 49. Dans le même chapitre VIII, il est inséré un article L1158-7 rédigé comme suit :

« Art. L1158-7. Dans les limites des crédits disponibles, il est institué, à charge du budget des dépenses de la Région, un montant maximum de 1667 millions d'euros pour les exercices budgétaires 2025 à 2030.

La répartition entre les communes bénéficiaires est adaptée annuellement au prorata du montant visé à l'alinéa 1^{er} définitivement fixé dans le budget des dépenses de la Région.

En cas de dépassement du montant annuel visé à l'alinéa 1^{er}, les bonus octroyés les années suivantes aux nouvelles communes sont réduits au marc le franc. ».

Art. 50. Dans le même chapitre VIII, il est inséré un article L1158-8 rédigé comme suit :

« Art. L1158-8. Le Gouvernement fixe les modalités relatives l'octroi du bonus visé à l'article L1158-6. ».

Art. 51. Dans le titre V inséré par l'article 1^{er}, il est inséré un chapitre IX intitulé « Dispositions transitoires ».

Art. 52. Dans le chapitre IX inséré par l'article 52, il est inséré un article L1160-1 rédigé comme suit :

« Art. L1160-1. Un directeur général sortant d'une commune fusionnée, qui n'est pas désigné comme directeur général de la nouvelle commune et qui n'est pas non plus désigné comme directeur général du nouveau CPAS, est assigné à une fonction appropriée de niveau A dans la nouvelle commune, tout en conservant son ancienneté pécuniaire.

Le directeur général sortant visé à l'alinéa 1^{er} est inséré dans l'échelle de traitement liée à la fonction appropriée. Il conserve l'échelle de traitement dont il jouissait en tant que directeur général dans sa commune originelle, tant que le traitement sur la base de cette échelle est plus avantageux que le traitement dont il jouirait après l'insertion. ».

Art. 53. Dans le même chapitre IX, il est inséré un article L1160-2 rédigé comme suit :

« Art. L1160-2. Un directeur financier sortant d'une commune fusionnée, qui n'est pas désigné comme directeur financier de la nouvelle commune et qui n'est pas non plus désigné comme directeur financier du nouveau CPAS, est assigné à une fonction appropriée de niveau A dans la nouvelle commune, tout en conservant son ancienneté pécuniaire.

Le directeur financier visé à l'alinéa 1^{er} sortant est inséré dans l'échelle de traitement liée à la fonction appropriée. Il conserve l'échelle de traitement dont il jouissait en tant que directeur financier dans sa commune originelle, tant que le traitement sur la base de cette échelle est plus avantageux que le traitement dont il jouirait après l'insertion. ».

Art. 54. Dans le même chapitre IX, il est inséré un article L1160-3 rédigé comme suit :

« Art. L1160-3. Le conseil communal et le conseil d'aide sociale établissent au besoin des dispositions transitoires afin d'assurer que des 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. ».

Namur, le ... (date).

Pour le Gouvernement :

Le Ministre-Président,

Willy Borsus

La Ministre des Pouvoirs locaux,



Valérie De Bue

Avant-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

Exposé des motifs

L'article 7 de la Constitution dispose que : « *Les limites de l'Etat, des provinces et des communes, ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi* ». En vertu de l'article 6 § 1^{er}, VIII 2^o de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 18 août 1980, cette compétence appartient à la Région wallonne.

Destinée à rationaliser l'administration publique et initiée par le Gouvernement (alors national), la dernière fusion des communes est intervenue en 1976 et a fait disparaître plus de quatre communes sur cinq. Il reste aujourd'hui en Wallonie 262 communes dont 253 ressortent du groupe linguistique francophone contre 1.409 avant la fusion.

En Flandre, les fusions sont organisées par le décret 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 Elections locales et provinciales du 8 juillet 2011.

Ce décret prévoit notamment : « *Le Gouvernement flamand reprend les dettes des communes qui ont décidé d'une proposition commune de fusion le 1 janvier 2019, conformément à l'article 9 et qui ont introduit cette proposition auprès du Gouvernement flamand avant le 31 décembre 2017, pour un montant d'au maximum 500 euros par habitant des communes à fusionner, le montant maximal étant de 20 millions d'euros par fusion et pour autant que le montant total de 200 millions d'euros au budget flamand, n'est pas dépassé* ». C'est ainsi que, le 1^{er} janvier 2019, la Flandre ne comptera plus que 300 communes au lieu de 308 aujourd'hui.

Sur la base de l'autonomie communale, rien n'empêche en Wallonie des communes d'organiser leur fusion. Mais contrairement à la Flandre, la Wallonie ne dispose pas d'un cadre législatif si bien que non seulement, le processus de fusion de communes n'est pas soutenu administrativement et financièrement mais de plus, si deux ou plusieurs communes décident de fusionner, elles doivent adresser leurs demandes au Gouvernement qui déposera au Parlement un projet de décret en ce sens. La démarche est par conséquent administrativement relativement longue et met le Gouvernement devant le fait accompli alors qu'une telle fusion l'impacte directement (qu'il s'agisse du processus électoral local, des subventions accordées aux communes par notamment le Fonds des communes, le Fonds spécial de l'aide sociale, du Fonds régional pour les investissements régionaux, etc).

La déclaration de politique régionale 2017-2019 prévoit à cet effet que : « *Les fusions de communes sur base volontaire seront encouragées tant par des incitants financiers et réglementaires que par un support administratif et technique* ».

Le présent projet de décret s'engage dans cette voie en établissant le cadre de la fusion volontaire de communes et en octroyant un incitant financier par une reprise de dette des entités ainsi fusionnées à hauteur d'un montant maximum de 500€ par habitant, plafonné à 20 millions € par entité fusionnée, pour un montant régional ne dépassant pas 100 millions € au total. Cet incitant financier sera mis en œuvre pour les fusions réalisées dans le cadre des élections locales de 2024.

L'intention du législateur est de privilégier la fusion de communes comptant un faible nombre d'habitants : en effet, l'incitant financier, plafonné à 20 millions € par entité fusionnée, ne favorise pas plus amplement la création d'entité nouvelle comptant plus de 40.000 habitants. Le cadre instauré par le présent décret permet néanmoins d'envisager toute fusion. En revanche, le cas de l'absorption d'une commune par une autre commune n'est pas prévu. De même, le cas d'un redécoupage d'un territoire communal n'est pas envisagé non plus. Il s'agit bien de la création d'une nouvelle entité juridique suite à la suppression de deux ou de plus de deux entités. Le territoire de l'entité nouvellement créée correspond ainsi aux territoires des entités ayant fusionnées.

S'inspirant du décret flamand, outre la reprise de dette, il prévoit que :

- la fusion s'organisera dans le cadre d'une élection ordinaire des communes, soit en 2024 pour la prochaine échéance électorale communale ;
- les communes désireuses de s'engager dans une fusion produisent leur décision au plus tard le 31 octobre de la deuxième année précédant la date de fusion, soit le 31 octobre 2022 pour les premières fusions ;
- le Gouvernement prend attitude sur ces demandes au plus tard le 31 décembre de la deuxième année précédant la date de fusion, soit le 31 octobre 2022 pour les premières fusions ;
- une fois cette décision adoptée et validée par le Gouvernement, les communes ne pourront plus notamment décider de nouveaux investissements sans l'accord des autres communes participant à la fusion ;
- le (re)découpage d'un territoire communal n'est pas envisagé : le territoire de l'entité nouvellement créée correspond aux territoires des entités ayant fusionnées ;
- le Gouvernement encouragera les communes à organiser une consultation populaire préalable, dans les formes prescrites par le CDLD.

Il est à noter que les communes concernées par ce projet de décret sont les communes de langue française de la Région wallonne. Pour fusionner, les communes doivent être adjacentes. Le fait qu'elles ressortent de provinces ou de districts électoraux différents ne constitue pas un obstacle à la fusion.

Commentaire des articles

Articles 1^{er} et 2. Ces dispositions n'appellent pas de commentaire.

Art. 3. Cet article précise le champ d'application territorial du projet de décret.

Art. 4. L'article L1151-2 définit les notions de base, utilisées à plusieurs endroits du texte, que sont « décret de fusion », « date de fusion », « communes à fusionner », « communes fusionnées » et « nouvelle commune ».

Art. 5. Cette disposition n'appelle pas de commentaire.

Art. 6. La fusion des communes n'est envisageable que pour deux ou plusieurs communes adjacentes sans modification des limites extérieures. Par conséquent, le redécoupage d'un territoire communal n'est pas envisagé et les communes à fusionner ne peuvent pas être scindées. De plus, le cas de l'absorption d'une commune par une autre commune n'est pas prévu. La fusion doit donc bien être entendue comme la création d'une nouvelle entité

juridique suite à la suppression de deux ou de plus de deux entités. Le territoire de l'entité nouvellement créée correspond ainsi aux territoires des entités ayant fusionnées.

Art. 7 et 8. Ces dispositions n'appellent pas de commentaire.

Art. 9. Cet article expose les prémisses de la procédure de fusion.

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

La fusion de communes implique la fusion de leurs CPAS. Compte-tenu des implications qu'elle représente donc pour les CPAS, 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.

Par ailleurs, afin d'associer la population à ce processus, le décret prévoit explicitement la faculté pour les conseils de procéder à une consultation populaire telle que prévue par le Code. Comme le relève l'Union des Villes et Communes dans son avis, *« sur des projets d'une telle envergure, il paraît primordial de recommander aux communes concernées au minimum de dûment informer la population, et même d'inviter celle-ci à participer dans un esprit positif et constructif à l'avenir de leurs entités nouvelles »*. 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. Cette disposition ne doit dès lors pas être interprétée de manière restrictive mais bien comme une invitation adressée aux communes qui prennent cette décision d'y associer leurs habitants.

Art. 10. La préparation et l'organisation de la fusion est confiée, de manière concertée, à un directeur général et à un directeur financier, chacun issu d'une des communes à fusionner.

Art. 11. Cette disposition n'appelle pas de commentaire.

Art. 12. L'article L1153-3 dispose que les conseils communaux adoptent une proposition identique de fusion et la soumettent 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.

Cette proposition commune de fusion reprend les données cadastrales attestant des limites de la nouvelle commune et le nom proposé de la nouvelle commune. Un certain nombre d'autres informations que le Gouvernement déterminera devront y être annexées.

Art. 13. Cette disposition n'appelle pas de commentaire.

Art. 14. L'article L1153-4 prévoit qu'au plus tard le 31 décembre de la deuxième année précédant la date de la fusion (soit le 31 décembre 2022 pour les premières fusions), le Gouvernement décide s'il présente la proposition de fusion comme projet de décret de fusion au Parlement.

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

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

Le Gouvernement n'entend pas fixer des critères d'éligibilité mais des conditions précises à respecter (annexes à joindre) pour que la décision de fusion des communes puisse être recevable.

Art. 15. Cette disposition n'appelle pas de commentaire.

Art. 16. Dès que la décision commune de fusion est posée, les communes à fusionner sont en affaires courantes. Conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, la disposition prévoit explicitement les actes qui peuvent déroger à ce principe soit : ceux qui relèvent de la gestion quotidienne des affaires publiques ; ceux des affaires urgentes qui, s'ils n'étaient pas réglés sur le champ, risqueraient de causer un préjudice irréparable à la collectivité ; ou ceux des affaires en cours qui constituent l'aboutissement normal des procédures entamées avant la décision de fusion. Les actes qui ne relèveraient pas des affaires courantes ne peuvent être accomplis qu'après une concertation obligatoire entre les communes. C'est en ce sens qu'il faut comprendre le terme « conjointement ».

Les communes resteront en affaires courantes jusqu'à la date de la fusion ou jusqu'à ce que le Gouvernement décide de ne pas donner suite à la proposition de fusion ou que le Parlement rejette le projet de décret.

En cas de différend, l'autorité de tutelle intervient. Si les différends portent sur les droits résultant de titres ou de propriété, les communes sont renvoyées devant les cours et tribunaux.

Art. 17. Cette disposition n'appelle pas de commentaire.

Art. 18. L'article détermine les conséquences notamment en termes de patrimoine, de marchés publics, de droits et obligations qui découlent de la fusion. Et impose l'établissement d'un inventaire des biens meubles, immeubles, des marchés publics, des concessions et conventions des communes fusionnées est joint à la proposition de fusion.

Art. 19. Par application du principe de continuité, 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. La nouvelle commune dispose d'un an maximum après la date de fusion pour prendre les nouvelles dispositions réglementaires qui s'appliqueront à l'ensemble de ses habitants.

Art. 20. Cette disposition n'appelle pas de commentaire

Art. 21. Cet article établit le ressort électoral pour l'élection communale précédant la date de fusion et désigne comme opérateurs électoraux le directeur général-coordonateur, le bourgmestre et le collège communal de la commune fusionnée dont le directeur général a été désigné comme directeur général-coordonateur.

Art. 22. Le paragraphe 1^{er} de cet article expose sur quelle base sont déterminés le nombre de membres du conseil communal, du collège communal ainsi que les traitements des bourgmestre et échevins de la nouvelle commune.

Le paragraphe 2 traite de la manière dont les nouveaux conseillers sont informés de la tenue et convoqués à la réunion d'installation du conseil communal.

Le paragraphe 3 détermine par qui est présidée la réunion d'installation.

Le paragraphe 4 est relatif à la nouvelle maison communale.

Art. 23 à 24. Ces dispositions n'appellent pas de commentaire.

Art. 25 à 41. Ces articles sont relatifs au personnel des communes à fusionner. Ils règlent les relations de travail durant la période qui débute dès la prise de décision de principe de fusion et jusqu'à un an maximum après la fusion. Durant cette période et tant que la commune fusionnée n'en a pas désigné ou adopté de nouveaux, les interlocuteurs du personnel et des organes de concertation sont identiques ; les statuts, règlement de travail, organigramme restent ceux en vigueur avant la décision de principe. Durant les deux années qui suivent la décision de principe, un certain nombre de formalités relatives aux personnes, notamment en matière de concertation syndicale, seront menées de manière à aboutir, dans les meilleurs délais dès la fusion effective et au plus tard dans l'année, à la conclusion de nouveaux statuts, règlements de travail et à l'établissement d'un organigramme.

Dès la décision de principe de fusion prise, 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.

A la date de la fusion, l'ensemble du personnel des communes fusionnées devient le personnel de la nouvelle commune. 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.

Les articles règlent également la question de la vacance de la fonction de grade légal après la date de la décision de procéder à la fusion ainsi que les modalités de désignation des grades légaux de la nouvelle commune.

Art. 42 à 45. Afin de permettre à la commune fusionnée de disposer d'un budget de fonctionnement, ces articles prévoient que l'établissement du budget et des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et les centimes additionnels au précompte immobilier applicables sur le territoire de la nouvelle commune sont arrêtés, par le conseil communal de la nouvelle commune, avant le 31 décembre de l'année des élections communales (soit avant le 31 décembre 2024 pour les premières fusions).

Par ailleurs, les directeurs financiers et receveurs régionaux des communes fusionnées établissent les comptes annuels des communes fusionnées pour les exercices comptables jusqu'au 31 décembre de l'année de la date de la fusion.

Art. 46. Cet article prévoit comment sont calculées, dans le cadre du Fonds des communes, les dotations octroyées à la nouvelle commune.

Art. 47. Cet article traite de l'hypothèse où la nouvelle commune compte une ou plusieurs communes fusionnées qui serait tenue(s) d'établir un plan de gestion.

Art. 48. Par cet article, le Gouvernement encadre l'incitant financier qu'il entend octroyer, sous forme de bonus financier annuel à partir de l'exercice budgétaire qui suit la date de fusion et pour six exercices budgétaires, aux communes qui fusionnent volontairement à l'occasion des élections locales 2024. L'affectation est exclusivement réservée à couvrir des charges de dettes.

Art. 49. Cet article institue, à charge du budget des dépenses de la Région, une dotation spécifique en vue du paiement du bonus. Le montant inscrit chaque année au budget de la Région est de 16,67 millions d'euros. Ce montant est déterminé dans le projet de décret budgétaire annuel proposé au parlement.

Art. 50. Le Gouvernement est chargé de fixer les modalités relatives l'octroi du bonus.

Art. 51. Cette disposition n'appelle pas de commentaire.

Art. 52. Cette disposition vise le cas d'un directeur général sortant d'une commune fusionnée, qui n'est pas désigné comme directeur général de la nouvelle commune et qui n'est pas non plus désigné comme directeur général du nouveau CPAS, il conserve son ancienneté pécuniaire et est assigné à une fonction appropriée de niveau A dans la nouvelle commune si aucune autre alternative n'a pu être trouvée. La disposition assure juridiquement la situation du directeur général sortant d'une commune fusionnée dans l'éventualité où aucune fonction similaire sur le nouveau territoire communal ne serait vacante.

Art. 53. Cette disposition vise le cas d'un directeur financier sortant d'une commune fusionnée, qui n'est pas désigné comme directeur financier de la nouvelle commune et qui n'est pas non plus désigné comme directeur financier du nouveau CPAS, il conserve son ancienneté pécuniaire et est assigné à une fonction appropriée de niveau A dans la nouvelle commune si aucune autre alternative n'a pu être trouvée. La disposition assure

juridiquement la situation du directeur général sortant d'une commune fusionnée dans l'éventualité où aucune fonction similaire sur le nouveau territoire communal ne serait vacante.

Art. 54. Cette disposition n'appelle pas de commentaire.