

Numéros du rôle : 175, 178, 180 et 181
Arrêt n° 4/91 du 21 mars 1991

En cause : les recours en annulation de l'article 3 du décret de la Région wallonne du 20 juillet 1989 fixant les règles du financement général des communes wallonnes (M.B. 31 août 1989), introduits par les C.P.A.S. d'Eupen, de Soignies et de Saint-Vith, et par le président du Conseil de la Communauté germanophone de Belgique, respectivement en date des 21 février 1990, 26 février 1990, 27 février 1990 et 27 février 1990.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. DELVA et I. PETRY
et des juges D. ANDRE, F. DEBAEDTS, K. BLANCKAERT, L. FRANCOIS et
P. MARTENS,
assistée du greffier H. VAN DER ZWALMEN,
présidée par le président I. PETRY,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

L'annulation de l'article 3 du décret de la Région wallonne du 20 juillet 1989 fixant les règles du financement général des communes wallonnes est demandée par :

- le centre public d'aide sociale de la ville d'Eupen, représenté par sa présidente, par une requête du 20 février 1990, rédigée en langue allemande, transmise à la Cour par lettre recommandée à la poste le 21 février 1990 et reçue au greffe le 22 février 1990;
- le centre public d'aide sociale de la commune de Soignies, représenté par son président, par une requête du 26 février 1990 transmise à la Cour par lettre recommandée à la poste le même jour et reçue au greffe le 27 février 1990;
- le centre public d'aide sociale de la ville de Saint-Vith, représenté par son président, par une requête du 27 février 1990, rédigée en langue allemande, transmise à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 février 1990 et reçue au greffe le 28 février 1990;
- le président du Conseil de la communauté germanophone de Belgique, par une requête du 27 février 1990, rédigée en langue allemande, transmise à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 février 1990 et reçue au greffe le 28 février 1990.

Ces affaires sont respectivement inscrites au rôle sous les n^{os} 175, 178, 180 et 181.

II. LA PROCEDURE

Le président en exercice a désigné les juges du siège dans chacune des affaires par ordonnances rendues conformément à l'article 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, respectivement les 22 février 1990, 27 février 1990, 28 février 1990 et 28 février 1990.

Par ordonnances du 7 mars 1990, la Cour a décidé que l'instruction des affaires inscrites sous les n^{os} 175, 180 et 181 serait faite en français.

Dans l'affaire inscrite sous le n^o 175 du rôle, les juges-rapporteurs D. ANDRE et F. DEBAEDTS ont estimé en date du 8 mars 1990 n'y avoir lieu à application des articles 71 et 72 de la loi spéciale.

Dans l'affaire inscrite sous le n^o 178 du rôle, les juges-rapporteurs M. MELCHIOR et K. BLANCKAERT ont estimé en date du 8 mars 1990 n'y avoir lieu à application des articles 71 et 72 de la loi spéciale.

Dans l'affaire inscrite sous le n^o 180 du rôle, les juges-rapporteurs D. ANDRE et F. DEBAEDTS ont estimé en date du 8 mars 1990 n'y avoir lieu à application des articles 71 et 72 de la loi spéciale.

Dans l'affaire inscrite sous le n^o 181 du rôle, les juges-rapporteurs J. WATHELET et L.P. SUETENS ont estimé en date du 15 mars 1990 n'y avoir lieu à application des articles 71 et 72 de la loi spéciale.

Par ordonnance du 29 mars 1990, la Cour réunie en séance plénière a joint les affaires n^{os} 175, 178, 180 et 181.

Conformément à l'article 100 de la loi organique, les affaires jointes sont examinées par le siège saisi le premier, et les rapporteurs sont ceux qui, conformément à l'article 68, sont désignés pour la première affaire.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au Moniteur belge du 6 avril 1990.

En application de l'article 76, § 4, de la loi organique, les recours ont été notifiés par lettres recommandées à la poste le 3 avril 1990 et remises aux destinataires les 4, 5, 6 et 19 avril 1990.

Par ordonnance présidentielle du 21 mai 1990, rendue sur requête de l'Exécutif régional wallon, le délai imparti à cet Exécutif pour introduire un mémoire a été prorogé jusqu'au 29 mai 1990 inclus.

L'Exécutif de la Communauté française a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 15 mai 1990.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 16 mai 1990.

L'Exécutif régional wallon a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 28 mai 1990.

Copies de ces mémoires ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 14 juin 1990 et remises aux destinataires le 18 juin 1990.

L'Exécutif de la Communauté française et l'Exécutif régional wallon ont chacun introduit un mémoire en réponse par lettres recommandées à la poste le 13 juillet 1990.

Les C.P.A.S. d'Eupen, de Soignies et de Saint-Vith et le président du Conseil de la communauté germanophone ont introduit un mémoire en réponse commun par lettre recommandée à la poste le 16 juillet 1990.

Par ordonnance du 26 juin 1990, la Cour a prorogé le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu, jusqu'au 21 février 1991.

Par ordonnance du 10 octobre 1990, la Cour a décidé que l'affaire est en état et a fixé l'audience au 30 octobre 1990 à 14,30 h.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 11 octobre 1990 et remises aux destinataires les 12 et 15 octobre 1990.

A l'audience du 30 octobre 1990 :

- ont comparu :

Me E. GILLET, avocat du barreau de Bruxelles pour les requérants, qui ont élu domicile en son cabinet, avenue Defré, 19, 1180 Bruxelles;

Me B. PAQUES, avocat du barreau de Nivelles, loco Me P.-L. PIERSON, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif régional wallon, rue de Fer, 42, 5000 Namur;

Me P. VAN ORSHOVEN, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II, 30, 1040 Bruxelles;

- les juges D. ANDRE et F. DEBAEDTS ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Par ordonnance du 19 décembre 1990, la Cour a ordonné la réouverture des débats à l'audience du 24 janvier 1991.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 3 janvier 1991 remises aux destinataires les 4 et 7 janvier 1991.

Par suite de l'accession du président J. SAROT à l'éméritat et de l'accession du juge I. PETRY à la présidence, le juge P. MARTENS a été désigné par ordonnance du 16 janvier 1991 pour compléter le siège.

A l'audience du 24 janvier 1991 :

- ont comparu :

Me E. GILLET, avocat du barreau de Bruxelles, pour les requérants;

Me B. PAQUES, avocat du barreau de Nivelles, loco Me P.-L. PIERSON, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif régional wallon;

Me P. VAN ORSHOVEN, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif flamand;

- les juges D. ANDRE et F. DEBAEDTS ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Par ordonnance du 6 février 1991, la Cour a prorogé le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu jusqu'au 21 août 1991.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 62 et suivants de la loi organique du 6 janvier 1989 relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. EN DROIT

A.1.a. Les requêtes rappellent d'abord que le décret attaqué fixe les règles du financement général des communes wallonnes exerçant ainsi la compétence qui est attribuée aux Régions par les lois spéciales du 8 août 1988 et du 16 janvier 1989.

Le décret de la Région wallonne du 20 juillet 1989 accorde à chaque commune une dotation annuelle dont le montant est fixé en fonction des besoins financiers de la commune. Le montant inscrit par le Conseil régional wallon au budget de l'année 1989 correspond à la partie du Fonds des communes revenant à la Région wallonne. Ce montant est réparti entre les communes wallonnes selon une méthode basée sur une répartition de ces communes en trois catégories. Cependant, avant cette répartition, le montant est réduit à concurrence de 5 %, lesquels sont répartis, aux termes de l'article 3 du décret, par l'Exécutif sur base de critères définis par lui. C'est précisément cet article 3 du décret qui fait l'objet des quatre requêtes jointes.

b.1. Un premier moyen est pris de la violation de l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution et de l'article 5, § 1er, II, 2.a., de la loi spéciale du 8 août 1988 en ce que, d'une part, l'article 3 du décret attaqué dispose que les 5 % de la dotation doivent être répartis entre les différentes communes et non entre les différents C.P.A.S. de la Région wallonne. D'autre part, le même article ôte à l'Exécutif de la Communauté germanophone le pouvoir de fixer lui-même les critères de répartition et supprime toute garantie de paiement minimum en faveur des C.P.A.S. de la Communauté germanophone. Or, soutiennent les requêtes, l'article 105 de la loi du 8 juillet 1976 (modifiée par les lois du 9 août 1980 et du 31 décembre 1983), organise une répartition du Fonds spécial de l'aide sociale entre les C.P.A.S. de la Région wallonne et confie à l'Exécutif de la Communauté germanophone le soin de fixer les critères de répartition entre les C.P.A.S. de la Région de langue allemande. Les requêtes prétendent que cette disposition relève de la compétence d'édicter "des règles organiques des C.P.A.S.", compétence que l'article 5, § 1er, II, 2.a., de la loi spéciale du 8 août 1988 a laissée au législateur national.

Elles précisent qu'en exécution de l'article 105 de la loi du 8 juillet 1976 précitée, l'Exécutif de la Communauté germanophone a pris un arrêté le 28 juin 1989 fixant pour les années 1989 et 1990 les critères objectifs de répartition du Fonds spécial d'aide sociale entre les C.P.A.S. de la Communauté germanophone.

b.2. Un second moyen est pris de la violation de l'article 6 de la Constitution en ce que d'abord l'article 3 du décret attaqué confie à l'Exécutif régional wallon la mission de définir librement (en omettant de prévoir le moindre critère de différenciation) les critères à appliquer lors de la répartition de la part de 5 %, alors que le principe de l'égalité inscrit à l'article 6 de la Constitution requiert que toute inégalité repose sur des critères objectifs.

Une seconde branche du moyen soutient que l'article 3 du décret du 20 juillet 1989 ne tient pas compte des garanties prévues à l'article 105 de la loi du 8 juillet 1976 en faveur des C.P.A.S. de la Communauté germanophone alors que ladite garantie avait précisément été prévue dans le but d'assurer une égalité entre les C.P.A.S. de la Communauté germanophone et ceux des autres Communautés.

A.2.a. Dans son mémoire, et après avoir expliqué les motifs de son intervention - à savoir la compétence qui est attribuée par l'article 105 de la loi du 8 juillet 1976 à l'Exécutif de la Communauté française - l'Exécutif de la Communauté française fait un rappel historique des différentes modifications subies par ledit article pour s'adapter aux changements institutionnels survenus en Belgique.

Elle fait état de ce que depuis 1983 l'article 105 n'a plus été modifié et qu'en particulier, ni la loi du 8 août 1988 ni celle du 16 janvier 1989 n'ont apporté de modifications expresses. Or, la Région wallonne, qui est depuis lors chargée du financement général des communes a, par l'effet du décret du 20 juillet 1989, privé directement les C.P.A.S. des moyens dont ils disposaient par le biais du Fonds spécial de l'aide sociale.

b.1. L'Exécutif de la Communauté française présente ensuite - sous la forme de questions - des observations relatives au premier moyen soulevé par les requérants. Elle demande à la Cour de s'interroger sur celles-ci lorsqu'elle traitera de ces affaires.

b.2. La première de ces questions consiste à se demander si l'article 105 de la loi du 8 juillet 1976 a été modifié implicitement par l'article 6, § 1er, VIII, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1988 et, si oui, dans quelle mesure. Ainsi, l'attribution aux Régions de la compétence de financement des communes a-t-elle pour portée de supprimer le Fonds (national) des communes ? Dans l'affirmative, l'Etat est-il dispensé de le remplacer par un autre crédit budgétaire destiné à alimenter le Fonds spécial de l'aide sociale ? Si c'est le cas, faut-il considérer que le texte impose au Conseil régional wallon de créer un nouveau Fonds des communes ?

b.3. A supposer que la suppression du Fonds des communes ne résulte pas d'une modification implicite par la loi du 8 août 1988, résulterait-elle plutôt, ainsi est libellée la deuxième question de l'Exécutif de la Communauté française, de la loi du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions ?

b.4. La troisième question cherche à savoir si le décret du 20 juillet 1989 viole l'article 105 de la loi du 8 juillet 1976 dans la mesure où il est clair, selon l'Exécutif de la Communauté française, qu'il y a contradiction entre ces dispositions.

b.5. Le même décret, par ailleurs, est-il conciliable avec la prérogative dont dispose l'Exécutif de la Communauté française en vertu de l'article 105, alinéa 3, de la loi du 8 juillet 1976, dans la mesure où cet alinéa n'a pas été abrogé ? L'absence d'alimentation du Fonds spécial de l'aide sociale (dont il faut trouver la cause soit dans le décret régional wallon, soit ailleurs) doit-elle avoir

pour conséquence que l'Exécutif de la Communauté française ne puisse plus fixer les critères de répartition ? Tel est l'enjeu de la quatrième question posée.

b.6. Si l'article 105 de la loi du 8 juillet 1976 est encore d'application, qui alors est compétent pour fixer le pourcentage du crédit qui alimentera le Fonds spécial de l'aide sociale ? Telle est la dernière question que l'Exécutif de la Communauté française prie la Cour de bien vouloir examiner.

A.3.a.1. Sur le premier moyen de la requête, l'Exécutif flamand fait les observations suivantes. Il rappelle d'abord, en la resituant dans son contexte, la portée de l'article 3 du décret attaqué, précisant que le financement (indirect) des C.P.A.S. wallons ou le financement (direct) des communes wallonnes n'est réglé que pour des missions d'aide sociale.

Cette portée est, selon l'Exécutif flamand, confirmée par les travaux préparatoires du décret mais également par l'arrêt de l'Exécutif régional wallon du 12 octobre 1989 qui définit pour l'année 1989 les critères de répartition de la part de 5 % de la dotation générale visée à l'article 3 du décret.

a.2. L'Exécutif flamand rappelle ensuite quels sont les principes constitutionnels qui, selon lui, règlent la matière. La politique d'aide sociale relève des matières personnalisables attribuées, par l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution et par l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, (à la compétence des) aux Communautés. Sur base de ces dispositions, les Communautés sont compétentes non seulement pour prendre des réglementations en matière d'aide sociale mais doivent également pourvoir au financement des C.P.A.S. et adopter des réglementations à ce sujet. Ainsi doit-on appliquer, selon l'Exécutif flamand, la jurisprudence de la Cour d'arbitrage. Contrairement à ce qu'affirment les requérants, l'Exécutif flamand estime dès lors que l'exception inscrite à l'article 5, § 1er, II, 2°, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 ne porte pas atteinte à ces principes dans la mesure où la compétence attribuée au législateur national de fixer les "règles organiques des C.P.A.S." lui revient sur la base de sa "compétence résiduaire". S'il est donc vrai que le financement des C.P.A.S. est (partiellement) réglé par la loi du 8 juillet 1976 (dont l'article 105 a été, selon l'Exécutif flamand, remplacé implicitement par la disposition décrétalement incriminée) la compétence du législateur national ne doit pas être comprise, estime l'Exécutif flamand, de façon formelle, c'est-à-dire en référence à la loi organique du 8 juillet 1976, mais de façon matérielle, c'est-à-dire au niveau du contenu; en outre, il ne fait aucun doute, selon le mémoire examiné, que le financement des C.P.A.S. ne fait pas partie de leur organisation.

a.3. En conclusion, l'Exécutif flamand estime que le premier moyen est donc fondé, en ce sens que le législateur régional wallon ne s'est pas arrogé, comme le soutiennent les requérants, une compétence du législateur national mais bien une compétence exclusive des différents législateurs communautaires, compétents sur le territoire de la Région wallonne.

b.1. Sur le second moyen pris par les requérants de la violation de l'article 6 de la Constitution, l'Exécutif flamand, après avoir rappelé la jurisprudence de la Cour d'arbitrage sur le principe d'égalité, tente de montrer que la disposition décrétalement incriminée ne contient en elle-même aucun traitement différent. Il n'en découle pas davantage que des critères arbitraires soient établis ni que l'octroi d'une compétence discrétionnaire à l'Exécutif régional signifie ipso facto que l'autorité peut exercer cette compétence de façon arbitraire ou contraire au principe d'égalité.

b.2. Par ailleurs, le fait de savoir si l'exécution de cette mission par l'Exécutif régional wallon est contraire ou non au principe d'égalité constitue une question de droit qui ne peut être examinée par la Cour d'arbitrage.

b.3. L'Exécutif flamand conclut donc que le second moyen soulevé par les requérants n'est pas fondé.

A.4.a.1. Sur le premier moyen de la requête, l'Exécutif régional wallon tient à faire les observations suivantes.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1988, les compétences des Régions relatives au financement des pouvoirs subordonnés ont été élargies, au détriment de l'Etat. Ainsi, selon l'Exécutif régional wallon, l'Etat a-t-il perdu toute compétence pour intervenir dans le financement général des communes du Royaume. En ce qui concerne la politique d'aide sociale, c'est aux Communautés que cette matière est conférée par l'article 5, § 1er, II, 2.a, de la loi du 8 août 1988. De quoi il résulte, selon l'Exécutif régional wallon, que la Région wallonne n'a plus aucun pouvoir pour accorder, directement ou indirectement, une aide financière aux C.P.A.S. La Région wallonne a respecté cette règle dans le décret du 20 juillet 1989. Partant, le grief des requérants tiré de l'octroi par la Région d'une aide aux communes et non aux C.P.A.S., n'est pas fondé, selon l'Exécutif régional wallon. Une conclusion identique est retenue par lui quant au grief pris de l'atteinte portée aux compétences de l'Exécutif de la Communauté germanophone.

a.2. En ce qui concerne l'article 105 de la loi du 8 juillet 1976, l'Exécutif régional soutient qu'il a été abrogé implicitement par l'adoption postérieure de l'article 6, § 1er, VIII, 2° et 3°, de la loi spéciale du 8 août 1988 et par l'article 22 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 de financement des Communautés et des Régions.

b.1. Sur le second moyen pris par les requérants, l'Exécutif régional estime que la violation invoquée de l'article 6 de la Constitution n'a de sens que s'il est établi que le Conseil régional wallon était tenu de respecter l'article 105 de la loi organique des C.P.A.S. et d'accorder une aide à ces centres. Or, comme, selon lui, cette disposition a été abrogée, il ne saurait y avoir discrimination générée par ledit Conseil là où il n'y avait plus d'obligation légale à respecter.

On cherche vainement les indices de pareille discrimination, sauf à considérer que l'attribution de compétence à l'Exécutif régional wallon est elle-même source d'inégalité. Il aurait fallu pour cela, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence, selon le mémoire examiné, que le Conseil régional wallon ait interdit à l'Exécutif de respecter le principe d'égalité entre les C.P.A.S. de la Communauté française et ceux de la Communauté germanophone.

La critique des requérants n'est pas fondée, conclut-il, et en toute hypothèse, l'arrêté de l'Exécutif régional wallon déterminant les critères d'octroi de l'aide échappe au contrôle exercé par la Cour d'arbitrage.

A.5.a. Dans son mémoire en réponse, l'Exécutif de la Communauté française s'emploie à réfuter la thèse de l'Exécutif régional wallon selon laquelle l'article 105 de la loi du 8 juillet 1976 aurait été abrogé implicitement. Si cela avait été le cas, estime la Communauté française, cela reviendrait à dire aussi que l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 aurait également été modifié implicitement par les lois spéciales du 8 août 1988 et du 16 janvier 1989. Aucun passage des travaux préparatoires de ces deux dernières lois ne témoigne d'une quelconque volonté en ce sens. En conclusion de quoi la Communauté française insiste pour que soit maintenu son droit de répartir les fonds de l'aide sociale, droit qui lui fut reconnu par l'article 105, lequel n'a pas été abrogé.

b. Enfin, l'Exécutif de la Communauté française réitère le souhait qu'il avait déjà exprimé dans son premier mémoire : que les conclusions pratiques à tirer du futur arrêt de la Cour puissent être aisément dégagées par les autorités concernées et fixent une vision cohérente au système actuel de financement des C.P.A.S.

A.6.a.1. Dans son mémoire en réponse et après avoir relevé que le mémoire de l'Exécutif de la Communauté française n'appelait pas, selon lui, de remarque particulière, l'Exécutif régional wallon tente de réfuter la thèse soutenue par l'Exécutif flamand selon laquelle la Région wallonne aurait violé les compétences des Communautés dans la mesure où l'article 3 du décret du 20 juillet 1989 a pour objet et pour effet de financer indirectement les C.P.A.S.

D'abord, soutient l'Exécutif régional wallon, tel n'est pas l'objet de cet article. Aucune garantie quant à l'affectation de la quote-part distribuée aux communes ne découle de cet article. Et même, poursuit-il, si la Cour devait par impossible considérer que tel serait l'effet indirect dudit article 3, il faut constater la conformité de cette situation avec les règles répartitrices des compétences de l'Etat national, des Communautés et des Régions. En effet, l'article 3 querellé a pour objectif de permettre aux communes de remplir la mission qui leur est impartie par l'article 106 de la loi du 8 juillet 1976, à savoir de couvrir les dépenses que les C.P.A.S. ne sauraient faire eux-mêmes.

a.2. En ce qui concerne les arguments avancés par l'Exécutif flamand sur le second moyen de la requête, l'Exécutif régional wallon constate qu'ils sont les mêmes que ceux-là mêmes qu'il a développés dans son propre mémoire.

A.7.a.1. Dans leur mémoire en réponse, les requérants estiment d'abord, en ce qui concerne le premier moyen d'annulation, que l'Exécutif de la Région wallonne pose mal la question lorsqu'il soutient l'abrogation implicite de l'article 105 de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S. En effet, une loi spéciale répartitrice de compétence ne peut avoir pour effet d'abroger des normes existantes, sauf si celles-ci sont également des règles répartitrices de compétence. Simplement, une loi spéciale confère aux entités en question un certain nombre de compétences qui, le cas échéant, leur permettront de modifier, voire d'abroger, les normes existantes qui ressortissent à ces compétences. S'agissant de l'article 105, nul ne l'a donc abrogé, ni le législateur spécial ni le législateur ordinaire. Il convient dès lors de s'interroger sur sa portée et, de ce point de vue, les requérants estiment qu'on peut en donner deux lectures.

a.2. Une lecture isolée, d'abord, de l'article 105 précité et de l'article 5, § 1er, II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1988 aboutit à considérer que le financement des C.P.A.S. est une compétence exclusivement réservée au législateur national ou aux communautés. Les régions n'ayant aucune compétence dans ce domaine, l'article 3 du décret du 2 juillet 1989 doit dès lors être annulé.

a.3. Une lecture combinée aussi est possible de l'article 105 de la loi du 8 juillet 1976 et, plus précisément, à la lumière de l'article 22 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. Cet article transfère une masse budgétaire à chaque région - qui correspond à l'ancienne part wallonne pour la Région wallonne - dans le Fonds des communes. Or, une fraction de cette dernière part était destinée au financement des C.P.A.S. L'article 22 a donc une portée plus large qu'une simple disposition budgétaire. Adopté à la majorité spéciale, il est aussi, selon les requérants, une disposition attributive de compétence. Plus précisément, il confie aux régions la compétence d'affecter une fraction de la masse budgétaire transférée au financement des C.P.A.S., dans le respect des règles fixées par l'article 105. En l'espèce, le législateur régional a bien transféré une partie au financement des C.P.A.S. Mais il a méconnu les règles fixées par l'article 105

et c'est pour ce motif qu'il faut alors annuler l'article 3 du décret du 20 juillet 1989. Cette seconde lecture, pensent les requérants, a le mérite de combiner de manière cohérente l'ensemble des dispositions actuellement en vigueur.

b.1. En ce qui concerne le second moyen d'annulation, les requérants font d'abord remarquer que son examen par la Cour ne se justifie que si la Cour a préalablement adopté la seconde lecture proposée par eux de l'article 105 de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S.

b.2. Réfutant alors les arguments développés tant par l'Exécutif flamand que par l'Exécutif de la Région wallonne, les requérants estiment que l'article 6 de la Constitution n'a pas seulement une dimension subjective mais également une dimension objective dans la mesure où il impose aux pouvoirs publics - et particulièrement au législateur - de résorber les inégalités existantes, celles qui sont engendrées par la réalité des choses. En l'espèce, les inégalités existantes entre les différents C.P.A.S. de la Région wallonne imposaient au législateur régional de répartir la somme destinée au financement de ses centres par des critères de différenciation appropriés. En outre, en supprimant, en ce qui concerne les C.P.A.S. de la Communauté germanophone, les garanties prévues par l'alinéa 2 de l'article 105 de la loi du 8 juillet 1976, elle rompt l'égalité instaurée par la loi du 31 décembre 1983 entre les 3 communautés.

Sur le premier moyen

B.1. L'article 5, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1988 de réformes institutionnelles dispose que :

"Les matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution sont :

(...)

II. En matière d'aide aux personnes :

(...)

2°) La politique d'aide sociale à l'exception :

a) des règles organiques des centres publics d'aide sociale;

(...)"

B.2. L'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1988 de réformes institutionnelles dispose que :

"Les matières visées à l'article 107quater de la Constitution sont :

(...)

VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

(...)

2° Le financement général des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des provinces, à l'exception de la province de Brabant;

3° Le financement des missions à remplir par les communes, les agglomérations et fédérations de communes, les provinces et par d'autres personnes morales de droit public dans les matières qui relèvent de la compétence des Régions, sauf lorsque les missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité nationale ou des Communautés. Pour le financement des missions à remplir par la province de Brabant, la localisation géographique de la mission est déterminante pour fixer la Région compétente."

B.3. L'article 22 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 de financement des Communautés et des

Régions attribue aux Régions des moyens financiers correspondant à l'ancienne masse budgétaire attribuée au Fonds des communes et ce pour la période transitoire visée à l'article 12 de la même loi.

B.4.1. Le décret du 20 juillet 1989 règle le "financement général" des communes wallonnes sur la base d'une dotation de la Région wallonne aux communes wallonnes.

B.4.2. L'article 3 attaqué de ce décret dispose :

"Une part de 5 % de la dotation générale annuelle définie à l'article 1er est répartie entre les communes de la Région wallonne par l'Exécutif, sur base de critères qu'il définit".

B.4.3.a. Cette disposition ne peut être interprétée comme accordant à l'Exécutif une habilitation à ce point large que le Conseil régional wallon aurait abandonné complètement une compétence qui lui est propre.

Il ressort de la lecture des travaux préparatoires à cette disposition qu'elle a pour objet le financement indirect des centres publics d'aide sociale (C.P.A.S.) établis sur le territoire de la Région wallonne.

B.4.3.b. L'article 4 de l'avant-projet de décret était ainsi rédigé :

"Après déduction du pourcentage de 5 % alloué au Fonds spécial de l'aide sociale en exécution de l'article 105 de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'aide sociale, la part de la dotation générale des communes est divisée en deux parties (...)" (Doc. Conseil régional wallon, 105 (1988- 1989) n° 1, p. 11).

B.4.3.c. A la suite de l'avis du Conseil d'Etat (Doc. Conseil régional wallon, op. cit., ibid.), le législateur régional wallon a décidé de supprimer la référence à la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S.. Un prélèvement de 5 % sur la dotation générale des communes remplacerait l'ancien "Fonds spécial de l'aide sociale" et serait, dès lors, destiné aux C.P.A.S. wallons; il ne profiterait qu'indirectement aux C.P.A.S., puisque la disposition décréte incriminée a chargé l'Exécutif d'octroyer ce prélèvement, sur base de critères qu'il définit, aux communes, lesquelles devraient les affecter ensuite aux C.P.A.S. (Doc. Conseil régional wallon, 105 (1988-1989), n° 1, p. 3 et n° 7, p. 3).

B.5. Par l'article 22, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, la Région wallonne s'est vu attribuer 28,3451 milliards de francs. Cette somme se décompose comme suit :

- Fonds des communes : 25.298,7
- Fonds des provinces : 3.046,5

Le législateur spécial n'a pas attribué directement aux Communautés la part du Fonds des communes destinée au financement des C.P.A.S. Cependant, ni le texte ni les travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 janvier 1989 ne permettent de présumer que le législateur spécial aurait entendu supprimer le financement des C.P.A.S. alors qu'aucun autre mode n'a été prévu pour leur financement. En outre, en l'absence d'indication contraire dans le texte et dans les travaux préparatoires de la loi spéciale précitée et, alors que le législateur spécial a veillé à ce que toutes les autres matières attribuées aux Communautés disposent des mêmes montants de financement que

dans le passé, il faut considérer que les parts respectivement attribuées antérieurement au financement des communes et à celui des C.P.A.S. sont demeurées inchangées.

Il en résulte que l'article 22, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 oblige la Région wallonne à prélever sur les fonds qui lui sont attribués, la part anciennement réservée dans le Fonds des communes au financement des C.P.A.S.

B.6. Pour le surplus, il résulte des compétences respectivement attribuées aux Communautés par l'article 5, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1988 et aux Régions par l'article 6, § 1er, VIII, de la même loi spéciale que la Région wallonne n'est pas habilitée à répartir, selon des critères déterminés par son Exécutif, les sommes attribuées aux communes en vue du financement des C.P.A.S. C'est aux Communautés française et germanophone que revient en effet cette double compétence, laquelle relève de la compétence générale qui leur a été attribuée en matière d'aide sociale.

B.7. En ce qu'il habilite l'Exécutif régional à répartir, selon les critères qu'il détermine, les sommes attribuées aux communes et destinées au financement des C.P.A.S., l'article 3 du décret du 20 juillet 1989 viole les articles 59bis et 59ter de la Constitution ainsi que les articles 5, II, 2° et 6, § 1er, VIII, 2° et 3°, de la loi spéciale du 8 août 1988.

B.8. Sur le second moyen

Il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen invoqué par les parties requérantes puisque, critiquant uniquement l'habilitation donnée à l'Exécutif régional wallon de définir les critères de répartition, il ne pourrait, à le supposer fondé, donner lieu à une plus ample annulation.

B.9. Effets

Afin de garantir la continuité de la politique sociale, il y a lieu de maintenir jusqu'au 31 décembre 1991 les effets de la disposition partiellement annulée du décret attaqué, par application de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

annule l'article 3 du décret de la Région wallonne du 20 juillet 1989 fixant les règles du financement général des communes wallonnes en ce qu'il habilite l'Exécutif de la Région à définir les critères de répartition des montants destinés à l'aide sociale qu'il attribue directement aux communes;

maintient les effets de la disposition partiellement annulée du décret jusqu'au 31 décembre 1991;

rejette la requête pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 21 mars 1991, par le siège précité dans lequel le juge D. ANDRE, légitimement empêché, a été remplacé pour le présent prononcé par le juge J. WATHELET, conformément à l'ordonnance de ce jour du président en exercice J. DELVA.

Le greffier,
H. VAN DER ZWALMEN

Le président,
I. PETRY