

Numéro de rôle 6593
Arrêt n° 67/2018 du 7 juin 2018

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 21 et 45 du décret flamand du 7 juillet 2006 « modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'aide sociale », posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite E. De Groot, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président émérite E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 236.978 du 9 janvier 2017 en cause de la commune de Rhode-Saint-Genèse contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 16 janvier 2017, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 21 et 45 du décret du 7 juillet 2006 modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'aide sociale violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, *juncto* l'article 7bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que ces dispositions prévoient la suppression pure et simple de la concertation entre la commune et le CPAS via le comité de concertation, pour les communes flamandes de la périphérie et les communes situées dans la région de langue néerlandaise qui ne sont pas dotées d'un régime linguistique spécial, et le remplacement de cette concertation par une simple obligation de demander l'avis, respectivement, du collège des bourgmestre et échevins ou du conseil de l'aide sociale, sans que soient prévues pour les communes flamandes de la périphérie des mesures compensatoires susceptibles de préserver les intérêts du CPAS ? ».

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 13 décembre 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 17 janvier 2018 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 17 janvier 2018.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La commune de Rhode-Saint-Genèse a introduit auprès du Conseil d'Etat un recours en annulation de l'arrêté du ministre flamand des Affaires administratives, des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Tourisme et de la Périphérie flamande de Bruxelles du 23 janvier 2014 « portant annulation de la délibération du conseil communal de Rhode-Saint-Genèse du 24 septembre 2013 concernant la création d'un comité de concertation commune/CPAS ».

Le 24 septembre 2013, le conseil communal de Rhode-Saint-Genèse a décidé de créer un comité de concertation commune/CPAS et désigné les membres de la délégation de la commune au sein de ce comité. Il est notamment fait référence à l'article 26, § 2, originaire de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (ci-après : la loi sur les CPAS) et aux « dispositions légales afférentes aux communes à facilités qui prévoient que le président du conseil de l'aide sociale ne fait pas partie du collège ». La création d'un comité de concertation commune/CPAS s'imposerait à l'estime de la commune de Rhode-Saint-Genèse, étant donné que, dans les communes périphériques, il n'existe pas d'autres formes de concertation et d'association du conseil du CPAS au sein du collège des bourgmestre et échevins concernant les décisions/avis qui touchent aux intérêts du CPAS.

Après la suspension de la délibération du conseil communal par l'arrêté du gouverneur de la province du Brabant flamand du 24 octobre 2013, le conseil communal confirme, le 19 décembre 2013, sa décision du 24 septembre 2013. Par l'arrêté actuellement attaqué dans l'affaire soumise au juge *a quo*, le ministre flamand des Affaires administratives, des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Tourisme et de la Périphérie flamande de Bruxelles annule le 23 janvier 2014 la délibération du conseil communal du 24 septembre 2013 au motif que la commune, en vue de la création du comité de concertation, continue de se fonder à tort sur l'article 26, § 2, abrogé de la loi sur les CPAS.

Le juge *a quo* observe que l'article 26, § 2, originaire de la loi sur les CPAS prévoyait qu'il fallait organiser au moins tous les trois mois une concertation entre une délégation du conseil de l'aide sociale et une délégation du conseil communal, délégations qui constituaient conjointement le comité de concertation. Les délégations étaient en tout cas constituées du bourgmestre ou de l'échevin désigné par lui et du président du conseil de l'aide sociale.

Ce comité de concertation a été supprimé par l'article 21 du décret du 7 juillet 2006 « modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale », qui a remplacé l'article 26 de la loi sur les CPAS. Au cours des travaux préparatoires, la suppression a été justifiée par le fait que, par suite de l'adoption de l'article 44, § 3, du décret communal, le président du conseil de l'aide sociale fait de droit partie du collège des bourgmestre et échevins dès son élection et que sa présence au collège entraînera à tout le moins une meilleure coordination de l'organisation interne.

Par suite de la loi de pacification, les échevins des communes flamandes de la périphérie, dont Rhode-Saint-Genèse, sont toutefois directement élus par l'assemblée des électeurs du conseil communal (article 15, § 2, de la Nouvelle loi communale). Tel est également le cas pour les membres du conseil de l'aide sociale (article 17bis de la loi sur les CPAS), parmi lesquels le président du conseil est nommé (article 25bis de la loi sur les CPAS). La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a soustrait ces règles à la compétence des régions et des communautés. L'article 44, § 3, du décret communal n'est dès lors pas applicable au président du conseil de l'aide sociale dans les communes périphériques. Cette disposition, qui prévoit que le président du conseil de l'aide sociale est de plein droit échevin dès son élection conformément à l'article 25 de la loi sur les CPAS (actuellement les articles 53 et 54 du décret du 19 décembre 2008 relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale; ci-après : le décret sur les CPAS), ne vise expressément pas le président du conseil de l'aide sociale dans les communes périphériques, qui est en effet nommé conformément à l'article 25bis de la loi sur les CPAS.

Selon le juge *a quo*, le principe de l'autonomie locale ne fait pas obstacle à la compétence des régions et des communautés pour régler l'organisation et le fonctionnement des communes et des centres publics d'action sociale et, ce faisant, pour prévoir des règles relatives au mode de concertation entre les communes et leur centre public d'action sociale. Lorsqu'elles agissent sur la base de l'intérêt communal, les communes sont toutefois tenues de respecter la hiérarchie des normes. En supprimant le comité de concertation commune/CPAS, le législateur décréta, à partir du 1er janvier 2007, rendu inopérant cet instrument de concertation pour les communes périphériques.

La commune de Rhode-Saint-Genèse, partie requérante dans l'affaire soumise au juge *a quo*, fait valoir que le principe d'égalité est violé du fait que les communes situées en région de langue néerlandaise qui ne sont pas dotées d'un régime linguistique spécial, d'une part, et les communes flamandes de la périphérie, d'autre part, sont traitées de manière identique en ce qui concerne la suppression du comité de concertation commune/CPAS, alors qu'elles se trouvent dans des situations fondamentalement différentes. La partie requérante demande qu'il soit posé à ce sujet une question préjudicielle à la Cour. La Région flamande, partie défenderesse dans l'instance soumise au juge *a quo*, marque son accord. Le juge *a quo* estime qu'il y a lieu de poser la question proposée par la partie requérante.

III. En droit

- A -

A.1. Le Gouvernement flamand estime en premier lieu que l'article *7bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'ajoute rien à la signification classique du principe constitutionnel d'égalité. Cet article prévoit uniquement que les matières qui y sont énumérées doivent être réglées de manière identique, afin d'éviter que la compétence régionale en matière de pouvoirs subordonnés soit utilisée pour octroyer, sans justification, moins de compétences ou moins d'autonomie à certaines communes qu'aux autres communes. Ce qui sera exposé ci-dessous concernant la violation alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution doit donc être réputé applicable *mutatis mutandis* à la violation alléguée de l'article *7bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.2. Le principe constitutionnel d'égalité ne s'oppose nullement au régime en cause par lequel, en conformité totale avec le principe évoqué à l'article *7bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la situation de la commune de Rhode-Saint-Genèse est réglée de la même façon que pour les autres communes qui sont situées sur le territoire de la Région flamande. Le Gouvernement flamand ne voit pas en quoi il pourrait être justifié qu'il soit conféré au principe d'égalité une portée à ce point extensive qu'il faille, par dérogation au principe contenu expressément à l'article *7bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, prévoir une règle obligeant le législateur décrétal à régler autrement cet aspect de l'organisation du pouvoir local pour les communes périphériques.

A.3. Par ailleurs, la règle en cause doit être située dans le contexte global des rapports entre la commune et le CPAS. En effet, le législateur décrétal a effectivement prévu des mesures compensatoires visant à sauvegarder les intérêts du CPAS. Les intérêts des CPAS dans les communes périphériques sont dès lors suffisamment préservés et il n'y a donc pas lieu de considérer que les dispositions en cause auraient des effets disproportionnés.

A.4.1. Les dispositions en cause doivent être examinées à la lumière d'un objectif plus vaste que le législateur décrétal a voulu poursuivre, à savoir renforcer la coopération entre le CPAS et la commune et permettre une politique sociale cohérente au niveau local. Ainsi la suppression de la concertation obligatoire au sein du comité de concertation a-t-elle été assortie de l'instauration simultanée d'une autre forme de coopération entre les deux pouvoirs locaux, plus précisément l'avis préalable, qui permet toujours au CPAS de se prononcer sur les matières au sujet desquelles des décisions sont prises au sein du conseil communal et qui peuvent être pertinentes pour le CPAS, et vice-versa. Il s'agit d'une formalité substantielle. La commune et le CPAS ne peuvent prendre une décision tant que cet avis préalable n'a pas été recueilli. Cet avis doit être joint à la décision prise au final si celle-ci est adressée à l'autorité de tutelle et constitue donc un élément que l'autorité de tutelle peut prendre en compte pour apprécier la décision de l'organe qui se trouve sous tutelle administrative.

A.4.2. En outre, des contrats de gestion peuvent être conclus entre la commune et le CPAS, ce qui doit permettre au CPAS et à la commune de poursuivre leur coopération et ce qui permet également de préserver les intérêts du CPAS.

A.4.3. Le Gouvernement flamand relève ensuite que la présence du président du conseil de l'aide sociale aux réunions du conseil communal n'est pas exclue dans l'absolu. En effet, le président peut apporter des précisions lors de la réunion du conseil communal concernant le plan pluriannuel du CPAS, le budget ainsi que les modifications y relatives (articles 148, § 1er, 150 et 156 du décret sur les CPAS). Si le président le souhaite, le secrétaire du CPAS peut assister aux réunions du collège des bourgmestre et échevins au cours des discussions des points au sujet desquels, conformément à l'article 270 du décret sur les CPAS, le CPAS doit recueillir l'avis du collège des bourgmestre et échevins.

A.4.4. Enfin, dans les communes périphériques, une concertation informelle peut être organisée. La suppression du comité de concertation commune/CPAS n'empêche pas que la commune et le CPAS continuent de collaborer afin d'harmoniser leur gestion. Pareille concertation ne diffère pas en soi de la concertation

institutionnalisée au sein du comité de concertation. L'objectif principal du comité de concertation consistait en effet à rapprocher les points de vue des deux pouvoirs et à mieux harmoniser leur gestion, sans lier une des deux parties.

A.4.5. Le Gouvernement flamand conclut que le décret communal et le décret sur les CPAS contiennent suffisamment de garanties pour préserver les intérêts des centres publics d'action sociale. Les garanties précitées, qui sont également applicables aux communes périphériques, permettent à l'administration communale de prendre en compte les besoins du CPAS quant à la politique sociale menée au niveau local. Le traitement égal en cause est dès lors justifié. Vu que les régions sont en principe tenues de fixer de manière identique le cadre organique des communes sur leur territoire, l'on n'aperçoit en tout cas pas pourquoi la situation d'une commune telle que Rhode-Saint-Genèse serait à ce point différente de celle des autres communes situées sur le territoire de la Région flamande qu'il s'agirait de catégories fondamentalement différentes qui devraient être traitées différemment.

A.5. La seule différence qui existe entre les communes périphériques, dont Rhode-Saint-Genèse, et les autres communes de la Région flamande porte sur la désignation de plein droit du président du CPAS en tant qu'échevin au collège des bourgmestre et échevins. Cela ne nécessite toutefois pas un traitement distinct des communes périphériques en ce qui concerne les formes de coopération entre le CPAS et la commune et en particulier le comité de concertation. En effet, cette situation distincte découle irrémédiablement de la répartition des compétences entre les communautés, les régions et l'autorité fédérale concernant l'organisation et le fonctionnement des centres publics d'action sociale et de l'institution communale. Bien que la Région flamande et la Communauté flamande soient compétentes à l'égard des pouvoirs locaux et des centres publics d'action sociale dans les communes périphériques, il ne peut être porté atteinte aux règles qui figurent, en vertu de la loi de pacification, dans la Nouvelle loi communale et la loi sur les CPAS (articles 5, § 1er, II, 2°, 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1° et 4°, et 7, § 1er, alinéas 1er et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). Le législateur spécial a soustrait la fixation de ces règles à la compétence des régions et des communautés.

L'article 44, § 3, du décret communal, qui prévoit que le président du CPAS est de plein droit échevin à partir de son élection conformément aux articles 53 et 54 du décret sur les CPAS, n'est pas applicable aux communes périphériques, étant donné qu'il s'agirait d'une violation des règles répartitrices de compétence. Quand bien même la Cour estimerait que les centres publics d'action sociale des communes périphériques se trouvent dans une situation fondamentalement différente par rapport aux centres publics d'action sociale des autres communes de la région de langue néerlandaise, il s'agit de la simple conséquence de la circonstance que le législateur fédéral et le législateur décentralisé disposent en la matière de compétences propres. Selon la jurisprudence constante de la Cour, une différence de traitement dans des matières pour lesquelles les législateurs respectifs disposent de pouvoirs propres est la conséquence d'une politique distincte qui découle de leur autonomie et ne peut en soi être jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. La circonstance que le président du CPAS des communes périphériques ne fasse pas partie du collège des bourgmestre et échevins n'a en tout cas pas pour conséquence que les formes de coopération institutionnalisées entre la commune et le CPAS devraient subsister sous la forme d'une concertation obligatoire au sein de l'ancien comité de concertation.

A.6. Le Gouvernement flamand conclut que les dispositions en cause n'ont pas de conséquences disproportionnées pour les communes périphériques concernées, de sorte qu'il n'y a aucune raison de considérer que la suppression du comité de concertation ne devrait pas s'appliquer également aux communes périphériques. Dès lors, les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 7bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ne s'opposent nullement à ce que les communes périphériques et les autres communes de la région de langue néerlandaise soient, dans ce contexte, traitées de manière identique. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

- B -

B.1. Le juge *a quo* souhaite savoir si les articles 21 et 45 du décret flamand du 7 juillet 2006 modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'aide sociale (ci-après : le décret du 7 juillet 2006) sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 7bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, « en ce que ces dispositions prévoient la suppression pure et simple de la concertation entre la commune et le CPAS via le comité de concertation, pour les communes flamandes de la périphérie et les communes situées dans la région de langue néerlandaise qui ne sont pas dotées d'un régime linguistique spécial, et le remplacement de cette concertation par une simple obligation de demander l'avis, respectivement, du collège des bourgmestre et échevins ou du conseil de l'aide sociale, sans que soient prévues pour les communes flamandes de la périphérie des mesures compensatoires susceptibles de préserver les intérêts du CPAS ».

B.2.1. Avant sa modification par les législateurs communautaires et régionaux respectifs, l'article 26 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (ci-après : la loi sur les CPAS) disposait :

« § 1er. Le bourgmestre peut assister avec voix consultative aux séances du conseil de l'aide sociale. Il peut s'y faire représenter par un échevin désigné par le collège des bourgmestre et échevins.

Lorsque le bourgmestre assiste aux séances, il peut les présider s'il le souhaite.

§ 2. Une concertation a lieu au moins tous les trois mois entre une délégation du conseil de l'aide sociale et une délégation du conseil communal. Ces délégations constituent conjointement le comité de concertation. Elles comprennent en tout cas le bourgmestre ou l'échevin désigné par celui-ci et le président du conseil de l'aide sociale.

Le Roi peut fixer les conditions et les modalités de cette concertation.

Sauf dispositions contraires fixées par le Roi, la concertation susvisée est soumise aux règles fixées dans un règlement d'ordre intérieur, arrêté par le conseil communal et par le conseil de l'aide sociale.

Les secrétaires de la commune et du centre public d'aide sociale assurent le secrétariat du comité de concertation ».

B.2.2. Cette disposition imposait donc une concertation régulière entre la commune et le CPAS via un comité de concertation (appelé ci-après le comité de concertation commune/CPAS).

B.2.3. Le comité de concertation précité a été supprimé par le législateur décrétoal flamand par l'article 21 en cause du décret du 7 juillet 2006, qui a remplacé l'article 26 de la loi sur les CPAS comme suit :

« Le bourgmestre peut assister à toutes les réunions du conseil de l'aide sociale, sans pour autant pouvoir les présider. En cas d'absence préalablement motivée, il peut se faire remplacer par un échevin ».

B.2.4. L'article 26 de la loi sur les CPAS ainsi remplacé a été abrogé par le législateur décrétoal flamand par l'article 276 du décret du 19 décembre 2008 relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale (ci-après : le décret sur les CPAS) et a été repris sans modification à l'article 41 du même décret.

B.3. La suppression du comité de concertation par la disposition en cause a été justifiée par le fait que, par suite de l'adoption de l'article 44, §§ 1er et 3, du décret communal flamand du 15 juillet 2005, le président du conseil de l'aide sociale est échevin de plein droit à partir de son élection conformément à l'article 25 de la loi sur les CPAS, dont le contenu a été repris dans les articles 53 et 54 du décret sur les CPAS.

Les travaux préparatoires du décret du 7 juillet 2006 mentionnent :

« Le président du conseil de l'aide sociale fait partie du collège des bourgmestre et échevins. Dès son élection en tant que président, il est échevin de plein droit.

La présence du président du CPAS au collège aura au moins pour effet de mieux rationaliser l'organisation entre eux. D'où la suppression du comité de concertation » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 870/1, p. 8).

Les travaux préparatoires du décret communal mentionnent également :

« La présence du président du CPAS au collège a au moins pour effet de mieux rationaliser l'organisation entre eux. Dans ce contexte, le comité de concertation sera également supprimé » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2004-2005, n° 347/1, pp. 13 et 59).

B.4.1. En remplacement de la concertation entre la commune et le CPAS via le comité de concertation précité, le législateur décretaal a imposé des obligations supplémentaires en matière de coopération. Le CPAS et les autorités communales ne peuvent prendre une décision dans des matières déterminées que s'ils ont au préalable demandé les avis respectifs du collège des bourgmestre et échevins et du conseil de l'aide sociale.

B.4.2. L'article 45 en cause du décret du 7 juillet 2006 a inséré dans la loi sur les CPAS un chapitre *VIIbis*, composé des articles *104bis* et *104ter*, qui prévoyait :

« CHAPITRE *VIIbis* - Coopération avec la commune

Article *104bis*. § 1er. Le centre public d'aide sociale peut décider seul des matières suivantes, si elles ont été soumises au préalable à l'avis du collège des bourgmestre et échevins :

1° le plan pluriannuel et les budgets du centre, de même que le budget des hôpitaux qui dépendent du centre;

2° la fixation ou la modification du cadre;

3° la fixation ou la modification du statut administratif et pécuniaire du personnel, pour autant que cette fixation ou cette modification puisse avoir un impact ou puisse déroger au statut du personnel communal;

4° l'engagement de personnel supplémentaire, sauf dans les cas d'urgence ou lorsqu'il s'agit de personnel de l'hôpital, mentionné à l'article 94;

5° la création de nouveaux services ou établissements et l'extension ou la réduction importante ou l'arrêt de certains services ou établissements;

6° la création, l'adhésion ou la démission ou la dissolution des associations conformément aux chapitres XII, *XIIbis* ou *XIIter*;

7° les modifications budgétaires, si elles augmentent ou réduisent la contribution communale consolidée ou si elles sont la conséquence de la création ou de la suppression d'une prestation de service, de même que les décisions relatives aux hôpitaux entraînant une hausse de leur déficit;

8° les modifications de projets d'investissements si le financement global des projets en cours ou à lancer est modifié en volume ou en nature, sauf si ces modifications impliquent uniquement que le financement externe est remplacé de manière temporaire ou définitive par un financement basé sur une partie du capital de fonctionnement.

Le collège rend l'avis, mentionné au premier alinéa, dans un délai de trente jours après réception [du projet de décision]. A défaut de notification de l'avis au centre public dans le délai prescrit, la condition relative à l'avis peut être ignorée.

§ 2. L'avis du collège des bourgmestre et échevin est joint à la décision lorsqu'elle est communiquée à l'autorité de tutelle. Si la condition de l'avis est ignorée, en vertu du § 1, deuxième alinéa, il en est fait mention dans les considérants de la décision.

[...] ».

B.4.3. L'article 104*bis* de la loi sur les CPAS a été abrogé par le législateur décréteil flamand par l'article 276 du décret sur les CPAS et a été repris dans l'article 270 du même décret.

B.4.4. Une obligation d'avis parallèle pour les autorités communales a été inscrite à l'article 270 du décret communal, qui dispose :

« § 1er. En ce qui concerne les matières suivantes, les autorités communales peuvent décider seules pour autant qu'elles aient préalablement pris connaissance de l'avis du conseil d'assistance sociale :

1° la fixation de la modification du statut du personnel, pour autant que ces décisions puissent avoir une répercussion sur les budgets et la gestion du centre public d'aide sociale;

2° la création de nouveaux services et établissements ayant un objectif social ou l'extension de ce qui existe.

Le conseil de l'aide sociale émet l'avis visé à l'alinéa premier, dans un délai de trente jours suivant la réception du projet de décision. Faute de notification de l'avis à la commune dans le délai prescrit, l'exigence en matière d'avis peut être ignorée.

§ 2. L'avis du conseil de l'aide sociale est joint à la décision qui est adressée à l'autorité de tutelle. Lorsque l'exigence en matière d'avis a été ignorée en vertu du § 1er, alinéa deux, il en sera fait mention dans les considérants de la décision ».

B.4.5. Le choix de prévoir une obligation d'avis préalable a été justifié comme suit dans les travaux préparatoires du décret du 7 juillet 2006 :

« L'article 104*bis* de la loi sur les CPAS, qui a été inséré, se rapporte à la suppression du comité de concertation. En remplacement de la concertation au sein du comité de concertation, l'avis du collège des bourgmestre et échevins est recueilli. Du coup, il est procédé à une simplification administrative, sans porter atteinte aux intérêts respectifs de la commune et du CPAS.

L'avis qui doit être demandé dans le cadre d'une décision déterminée est une formalité; cela signifie que lorsqu'on ne demande pas l'avis ou si on ne l'attend pas, la décision peut être annulée pour violation des formalités. Tel est évidemment le cas lorsque le collège des bourgmestre et échevins ne rend pas son avis dans les délais et que la décision est prise par le CPAS après l'expiration du délai » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 870/1, p. 10).

Les travaux préparatoires du décret communal mentionnent également :

« Cet article [270] est fondé sur l'article 26*bis*, § 2, de la loi sur les CPAS. L'obligation de saisir au préalable le comité de concertation a toutefois été remplacée par un avis préalable du conseil de l'aide sociale. Vu que le président du CPAS fait à présent partie du collège, le comité de concertation n'est plus jugé nécessaire et cet organe sera supprimé.

Pour des raisons de transparence, cette disposition relative à la concertation avec le centre public d'action sociale a été insérée dans le décret communal et abrogée dans la loi sur les CPAS » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2004-2005, n° 347/1, p. 117).

B.5.1. En vertu de l'article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés, sauf les exceptions explicitement mentionnées. Cette compétence vise toutes les communes; elle est néanmoins soumise à des limitations additionnelles à l'égard de certaines communes.

Lorsque les régions règlent la composition, l'élection, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des pouvoirs subordonnés, elles doivent respecter les règles inscrites, en vertu de la loi dite « de pacification » du 9 août 1988, dans la loi communale, la loi électorale communale, la loi organique des centres publics d'action sociale, la loi provinciale, le Code électoral, la loi organique des élections provinciales et la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1° et 4°).

B.5.2. En vertu de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les communautés sont compétentes pour la politique d'aide sociale, en ce compris les règles

organiques relatives aux centres publics d'action sociale, sauf les exceptions expressément mentionnées. Cette compétence porte sur les CPAS dans toutes les communes; la compétence à l'égard des CPAS de certaines communes est toutefois soumise à des restrictions supplémentaires.

Lorsqu'elles règlent la politique d'aide sociale, les communautés doivent respecter les dispositions de la loi sur les CPAS et de la loi dite de pacification du 9 août 1988 qui sont mentionnées à l'article 5, § 1er, II, 2°, d), de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.6.1. Par suite de la loi de pacification du 9 août 1988, les échevins des communes périphériques et des communes de Comines-Warneton et de Fourons sont élus directement par l'assemblée des électeurs communaux selon le système de la représentation proportionnelle (article 15, § 2, de la nouvelle loi communale). Les membres du conseil de l'aide sociale des communes précitées sont également élus directement par l'assemblée des électeurs communaux (article 17*bis* de la loi sur les CPAS) et le président est nommé par l'autorité communautaire compétente sur proposition du conseil parmi les membres du conseil (article 25*bis* de la loi sur les CPAS).

B.6.2. En vertu des articles 5, § 1er, II, 2°, d), et 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, premier tiret, et 4°, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur décentral n'est donc pas compétent pour les règles qui, en vertu de la loi de pacification, figurent dans la nouvelle loi communale et la loi sur les CPAS.

Cette exception à la compétence des régions et des communautés a pour conséquence que l'article 44, §§ 1er et 3, du décret communal, qui prévoit que le président du conseil de l'aide sociale est échevin de plein droit à partir de son élection conformément aux articles 53 et 54 du décret sur les CPAS (ancien article 25 de la loi sur les CPAS), ne pouvait pas être rendu applicable aux communes périphériques et à la commune de Fourons.

B.7.1. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité des dispositions en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 7bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui dispose :

« Sans préjudice des dispositions visées à l'article 7, § 1er, premier et troisième alinéas, et des articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale, la composition, l'organisation, la compétence, le fonctionnement, la désignation ou l'élection des organes des communes situées sur le territoire d'une même région, ainsi que la tutelle administrative sur celles-ci, sont réglées par cette Région de façon identique ».

B.7.2. En vertu de cette disposition, les régions sont tenues de régler de façon identique la composition, l'organisation, la compétence, le fonctionnement, la désignation ou l'élection des organes des communes situées sur le territoire d'une même région, ainsi que la tutelle administrative sur celles-ci, sans préjudice des dispositions explicitement mentionnées.

Cette disposition visait à encadrer l'exercice par les régions « de leurs compétences nouvellement acquises concernant la composition, l'organisation, la compétence, le fonctionnement, la désignation ou l'élection de leurs organes, ainsi que la tutelle » (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/1, p. 20; voy. aussi *ibid.*, p. 12), à la suite de la régionalisation de la législation organique relative aux communes et aux provinces, par l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés.

B.7.3. Bien que le règlement de la concertation entre la commune et le CPAS touche également à la compétence qui a été attribuée aux communautés par l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, celui-ci porte également sur la compétence des régions pour régler le fonctionnement des organes communaux.

B.7.4. C'est au législateur régional qu'il revient d'apprécier, sous le contrôle de la Cour, si des situations sont à ce point différentes qu'elles doivent faire l'objet de mesures spécifiques. Une réglementation uniforme n'est contraire au principe d'égalité et de non-discrimination que lorsque des catégories de personnes qui se trouvent dans des situations

essentiellement différentes sont traitées de façon identique sans qu'existe pour cela une justification raisonnable.

B.7.5. En disposant que les matières qu'il énumère doivent être réglées par la région « de façon identique », le législateur spécial a voulu éviter que la compétence régionale en matière de pouvoirs subordonnés soit utilisée pour accorder sans justification à certaines communes moins de compétences ou moins d'autonomie qu'aux autres. Il n'est pas interdit aux régions de tenir compte de différences objectives justifiant un traitement différent. Il ressort en effet des travaux préparatoires qu'une disposition régionale peut prévoir qu'une commune ou une série de communes disposera de moins de compétences ou d'une moins grande autonomie par rapport aux autres communes de la région lorsque cette différenciation s'impose (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/1, pp. 20-21, et n° 2-709/7, p. 12; *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 1280/003, pp. 10-11).

B.8.1. Comme il est dit en B.3, la suppression du comité de concertation commune/CPAS par le législateur décretaal flamand a été justifiée par le fait que, par suite de l'adoption de l'article 44, §§ 1er et 3, du décret communal, le président du conseil de l'aide sociale est échevin de plein droit dès son élection. Cette justification n'est toutefois pas valable pour les communes périphériques et la commune de Fourons, étant donné que l'article 44, §§ 1er et 3, du décret communal n'est pas applicable à ces communes.

B.8.2. Le législateur décretaal n'est certes pas compétent pour rendre applicable aux communes périphériques et à la commune de Fourons le règlement de l'article 44, §§ 1er et 3, du décret communal. Mais ce constat n'empêche pas qu'il doive, afin de régler la concertation entre la commune et le CPAS, tenir compte de la situation de ces communes à la lumière du principe d'égalité et de non-discrimination, dans la mesure où cette matière relève de sa compétence.

B.9.1. Dans les communes où l'article 44, §§ 1er et 3, du décret communal est applicable, du fait que le président du CPAS est échevin de plein droit, il existe une concertation structurée entre le CPAS et la commune. Dans l'exposé des motifs du projet de décret qui est devenu le décret du 7 juillet 2006, il a été souligné que la présence du président

du CPAS au collège échevinal constitue une garantie importante pour la sauvegarde des intérêts du CPAS (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 870/1, p. 10).

Etant donné que, dans les communes périphériques et la commune de Fourons, le président du conseil de l'aide sociale ne fait pas partie du collège échevinal, la suppression du comité de concertation commune/CPAS a pour conséquence, pour ces communes, qu'une telle concertation structurée fait défaut.

B.9.2. Comme il est dit en B.4, le législateur décretaal a, lors de la suppression du comité de concertation commune/CPAS, imposé des obligations de coopération supplémentaires aux autorités communales et au CPAS. Ces obligations, qui s'appliquent par ailleurs aussi aux communes où le président du CPAS fait partie du collège échevinal, ne sont toutefois pas suffisantes pour préserver de manière structurelle les intérêts du CPAS dans les communes périphériques et la commune de Fourons et ne justifient pas que les communes périphériques et la commune de Fourons soient traitées de manière identique à toutes les autres communes de la région de langue néerlandaise, en ce qui concerne la suppression du comité de concertation.

B.9.3. L'article 21 du décret du 7 juillet 2006 modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'aide sociale n'est par conséquent pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 7*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qu'il a remplacé l'article 26 de la loi sur les CPAS pour les communes périphériques et la commune de Fourons.

B.10. Le Conseil d'Etat interroge également la Cour sur l'article 45 du décret du 7 juillet 2006, qui a inséré un article 104*bis* dans la loi sur les CPAS. Mais comme il est dit en B.4.3, cette dernière disposition citée a été abrogée par l'article 276 du décret sur les CPAS, de sorte qu'elle ne peut pas être appliquée au litige au fond.

Le contenu de l'article 45 du décret du 7 juillet 2006 a été repris à l'article 270 du décret sur les CPAS. Cependant, la décision de renvoi et les pièces déposées par les parties devant la juridiction *a quo* ne démontrent pas que cette disposition est pertinente pour la solution du

litige au fond, qui porte exclusivement sur la création d'un comité de concertation par la commune de Rhode-Saint-Genèse.

Par conséquent, la réponse à la question préjudicielle n'est pas utile dans la mesure où elle porte sur l'article 45 du décret du 7 juillet 2006.

B.11. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative pour ce qui concerne l'article 21 du décret du 7 juillet 2006. Elle n'appelle pas de réponse pour ce qui concerne l'article 45 du même décret.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 21 du décret flamand du 7 juillet 2006 « modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'aide sociale » viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article *7bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qu'il a remplacé l'article 26 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale pour les communes périphériques et la commune de Fourons.

- La question préjudicielle n'appelle pas de réponse pour ce qui concerne l'article 45 du même décret.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 7 juin 2018.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot